

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

II/201/2019

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde, dr. Pokol Béla, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 10. § (3) bekezdése, a 23. § (2) bekezdés *a)* pontjának „országos jelentőségű” szövegrésze, a 23. § (2) bekezdés *e)* pontjának „,elhelyezkedése és” és „a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű erdei élőhelyeken” szövegrészei, a 23. § (5) bekezdésének „fokozottan” szövegrésze, a 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „,jelölő erdei” szövegrészei, a 24. § (2) bekezdés *o)* pontjának „, közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, és a 7. § (1) bekezdés *a)–b)* pontjában foglalt természetességi állapotú” szövegrésze, a 27. § (1) bekezdés „, a 7. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze, a 27. § (1) bekezdés *a)* pontja „a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig” szövegrésze és „,írhatja” szövegrészeinek „hat” képzője, a 27. § (1) bekezdés *b)* pontja „, hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű” szövegrésze, a 27. § (3) bekezdése, a 27. § (4) bekezdése, a 28. § (1) bekezdés „, a 7. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze, a 28. § (1) bekezdés *a)* pontja „a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig” szövegrésze és „,írhatja” szövegrészeinek „hat” képzője, a 28. § (1) bekezdés *b)* pontja „természetes úton megjelenő” és „, hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű” szövegrészei, a 28. § (2) bekezdése, a 28/A. § (1) bekezdés *b)* pontjának „,rendeltetésű” és „,kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely” szövegrészei, a 28/A. § (1) bekezdés *c)* pontjának „kiemelt közösségi jelentőségű jelölő faj” és „a faj monitorozott adatok alapján megállapított jelentős állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében,” szövegrészei, a 28/A. § (1) bekezdés *d)* pontjának „fokozottan” és „a faj bizonyítottan előforduló és populáció

kialakítására képes állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében” szövegrészei, a 28/A. § (4) bekezdés „csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően” szövegrésze, a 28/A. § (5) bekezdése „rendeltetésű” és „jelölő erdei” szövegrészei, a 45. § (3) bekezdése „területként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő élőhely” szövegrésze alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (2) bekezdés *a)* és *e)* pontjai, 23. § (5) bekezdése, 23/A. § (3) bekezdése, 24. § (2) bekezdés *o)* pontja, 27. § (1) és (2) bekezdései, 28. § (1) bekezdése, 28/A. § (1) bekezdés *b)*, *c)* és *d)* pontjai, 28/A. § (4) és (5) bekezdései és 45. § (3) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel maradnak hatályban:

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

a) védett természeti terület esetén a védetté nyilvánító jogszabály alapján,

[...]

e) Natura 2000 rendeltetés esetén az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló miniszteri rendelet, valamint az erdő természetességi állapota alapján,

[...]

a b)–d) pont esetében a hatáskörrel rendelkező hatóság, illetve miniszter rendeltetést megalapozó változásról szóló tájékoztatását követően állapítja meg.”

„23. § (5) Védett természeti területen található erdőnek gazdasági, valamint vadaspark további rendeltetése, honvédelmi elsődleges rendeltetésű erdőnek közjóléti, valamint tanerdő további rendeltetése nem lehet.”

„23/A. § (3) Községi jelentőségű élőhelynek minősülő, természetes vagy természetszerű erdő természetességi állapotra vonatkozó alapelvárású erdő esetében – védett természeti terület, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel – elsődleges rendeltetesként a Natura 2000 rendeltetést kell megállapítani”

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

[...]

o) Natura 2000: a Natura 2000 hálózat részeként kijelölt területeken lévő erdő;”

„27. § (1) Természetvédelmi rendeltetésű erdőben

a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló – több erdőrészlet véghasználata esetében lehetőség szerint összevont – visszahagyását írja elő;

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

„28. § (1) Natura 2000 rendeltetésű erdőben

a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló – több erdőrészlet véghasználata esetében lehetőség szerint összevont – visszahagyását írja elő;

b) nevelővágások, bontás jellegű véghasználatok és egészségügyi termelések során, továbbá a hagyásfa csoportok területén – amennyiben az erdővédelmi kockázatot nem eredményez – a holt faanyagból a fennálló védelmi céltól függő méretű, összetételű és elhelyezkedésű álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a területen;”

„28/A. § (1) Az erdészeti hatóság a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére

[...]

b) Natura 2000 erdőben a kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása érdekében,

c) Natura 2000 területen kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése érdekében, valamint

d) védett faj megőrzése, védelme érdekében

az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban foglaltak szerint a 27. §-ban, illetve a 28. §-ban foglaltakat meghaladóan is korlátozhatja, illetve feltételekhez kötheti az erdőgazdálkodást.”

„28/A. § (4) Helyi jelentőségű védett természeti terület esetében az erdészeti hatóság az érintett település jegyzőjének kezdeményezésére természetvédelmi célból az erdőgazdálkodási tevékenységet korlátozza.”

„28/A. § (5) Natura 2000 erdőben található élőhelyek és fajok természetvédelmi helyzetének javítását az állam tájékoztatással, szemléletformálással és támogatással segíti elő.”

„45. § (3) Természetes erdő vagy természetszerű erdő természetességi állapotú erdő, valamint nem erdő művelési ágú, védett természeti terület vagy Natura 2000 százméteres körzetében intenzíven terjedő fafajjal erdőt, fásítást, illetve fás szárú növényekből álló, külön jogszabály szerint létesített ültetvényt telepíteni tilos.”

2. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerint hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (4) bekezdésének második mondata és 28/A. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (4) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„23. § (4) Ha az erdő rendeltetésének a megállapítására a (3) bekezdésben foglaltak szerint közérdekből kerül sor, a rendeltetés fennállása alatt az erdőgazdálkodó az ebből eredő kárának és többletköltségének megtérítésére jogosult.”

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 33. § (4) bekezdésének „természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi vagy erdővédelmi okból, az Evt. 27. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 33. § (4) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„33. § (4) Ha meghatározott erdőgazdálkodási tevékenység védett természeti területen történő végzésére az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály természetvédelmi célból korlátozási időszakot határoz meg, akkor azt a korlátozási időszakban csak a természetvédelmi hatóság engedélyével lehet végezni.”

4. Az Alkotmánybíróság az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (7) bekezdése, a 23/A. § (2) bekezdés „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” szövegrésze és a 23/A. § (3) bekezdés és „, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (4) bekezdésének második mondata, a 23/A. § (1) bekezdése „, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának” szövegrésze, a 27. § (2) bekezdése „, a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze és a 28/A. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: alapvető jogok biztosa vagy indítványozó) az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdésében, illetőleg 34. §-ában foglalt hatáskörében az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Erdőt.) 10. § (3) bekezdését, a 23. § (2) bekezdés a) pontjának „országos jelentőségű” szövegrésze, a 23. § (2) bekezdés e) pontjának „, elhelyezkedése és” és „a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű erdei élőhelyeken” szövegrészeit, a 23. § (4) bekezdésének második mondatát, a 23. § (5) bekezdésének „fokozottan” szövegrészt, a 23. § (7) bekezdését, a 23/A. § (1) bekezdése „, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának” szövegrészt, a 23/A. § (2) bekezdése „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” szövegrészt, a 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt”, „, jelölő erdei” és „, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrészeit, a 24. § (2) bekezdés o) pontjának „, közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, és a 7. § (1) bekezdés a)–b) pontjában foglalt természetességi állapotú” szövegrészt, a 27. § (1) bekezdés „, a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrészt, a 27. § (1) bekezdés a) pontja „a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig” szövegrészt és „írhatja” szövegrésze „hat” képzőjét, a 27. § (1) bekezdés b) pontja „, hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű” szövegrészt, a 27. § (2) bekezdésének „, a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrészt, a 27. § (2) bekezdése „, a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrészt, a 27. § (3) bekezdését, a 27. § (4) bekezdését, a 28. § (1) bekezdés „, a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi

állapotú” szövegrészét, a 28. § (1) bekezdés *a*) pontja „a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig” szövegrészét és „írhatja” szövegrészének „hat” képzőjét, a 28. § (1) bekezdés *b*) pontja „természetes úton megjelenő” és „ hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű” szövegrészeit, a 28. § (2) bekezdését, a 28/A. § (1) bekezdés *b*) pontjának „rendeltetésű” és „kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely” szövegrészeit, a 28/A. § (1) bekezdés *c*) pontjának „kiemelt közösségi jelentőségű jelölő faj” és „a faj monitorozott adatok alapján megállapított jelentős állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében,” szövegrészeit, a 28/A. § (1) bekezdés *d*) pontjának „fokozottan” és „a faj bizonyítottan előforduló és populáció kialakítására képes állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében” szövegrészeit, a 28/A. § (3) bekezdését, a 28/A. § (4) bekezdés „csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően” szövegrészét, a 28/A. § (5) bekezdése „rendeltetésű” és „jelölő erdei” szövegrészeit, valamint a 45. § (3) bekezdése „területként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő élőhely” szövegrészét. Az alapvető jogok biztosa indítványozta továbbá a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 33. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is.

- [2] 1.1. A 2017. évi LVI. törvény az erdők természetvédelmi célú szabályozását jelentős mértékben megváltoztatta. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes (a továbbiakban: biztoshelyettes) a törvény parlamenti jogalkotási folyamatában jelezte a módosítással kapcsolatos alkotmányossági aggályait, tekintettel arra, hogy az elfogadott módosítás csak az indokolása szerint tűzte ki céljául az egészséges környezethez való jog és a tulajdonhoz való jog közötti megfelelő összhang megteremtését, valójában azonban a módosítások a gazdálkodói érdekeknek megfelelően kerültek elfogadásra. A biztoshelyettes megítélése szerint a módosítások egyértelműen szűkítették, gyengítették a védett természeti, illetőleg Natura 2000 területeken lévő erdők vonatkozásában a jogszabályok által korábban biztosított védelmi szintet, illetőleg egyes rendelkezések a jogbiztonság követelményét is sértik. A biztoshelyettes különösen aggályosnak tartotta, hogy a módosítások az állami erdőket is érintik, annak ellenére, hogy az állami tulajdon kifejezett célja a természetvédelmi szempontok fokozott érvényre juttatása. A biztoshelyettes javaslata és szakmai előkészítése alapján az alapvető jogok biztosa

által benyújtott indítvány a támadott rendelkezésekkel összefüggésben az alábbi alkotmányossági aggályokat fogalmazta meg.

- [3] 1.2. Az indítvány szerint az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése a fokozottan védett természeti területek közé nem tartozó védett természeti területeken az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével ellentétes visszalépést eredményezett azáltal, hogy a védett természeti területeken immáron lehetővé teszi a gazdasági rendeltetés, mint további rendeltetés előírását. A módosítás eredményeként a védett természeti területen lévő erdők több, mint 80 %-án a korábbi védelmi szinthez képest nyilvánvaló visszalépés történt, mely visszalépés Alaptörvénynek megfelelő igazolását a jogalkotó elmulasztotta.
- [4] 1.3. Az Erdőtv. 23/A. § (2) bekezdése a korábbi általános szabályhoz képest kivételt iktatott be, amikor elrendelte, hogy az árvízvédelmi és honvédelmi rendeltetés megelőzze a természetvédelmi rendeltetést, és ennek révén a korábbi jogszabályi védelmi szinttől a P) cikk (1) bekezdését, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdését sértő visszalépést valósított meg. Az indítványozó szerint miközben a módosítás szükségessége indokolható, addig annak arányossága már nem, ugyanis a terület egészére vonatkozó rendeltetési sorrend megváltoztatása helyett elegendő lett volna annak meghatározása, hogy ki, mikor, hol, és milyen beavatkozást tehet az árvízvédelmi vagy honvédelmi célok megvalósítása érdekében. Az alapvető jogok biztosa érvelése szerint ugyanezen okból alaptörvény-ellenes az Erdőtv. 23/A. § (3) bekezdésének „, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrésze is.
- [5] 1.4. Az indítvány megállapítja: az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés e) pontja, 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „, jelölő erdei” szövegrészei, a 24. § (2) bekezdés o) pontja, a 28/A. § (1) bekezdés b) pontja, a 28/A. § (5) bekezdése és a 45. § (3) bekezdése jelentősen leszűkítette a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdők nagyságát azáltal, hogy immáron nem minden Natura 2000 területen levő erdőre teszi kötelezővé a Natura 2000 rendeltetés előírását. Az indítványozó szerint a szűkítés eredményeként a korábbi védelem a területek harmadára csökken, ráadásul teljes egészében figyelmen kívül hagyja a kodifikált 2009/147/EK irányelv (madárvédelmi irányelv) szerinti területeket, illetőleg a 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) hatálya alá tartozó területek közül azokat, amelyek nem erdőhöz kötődő jelölő élőhelyek. Az indítvány szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével ellentétes a szabályozásban történő visszalépés, tekintettel arra, hogy az erdőgazdálkodók érdekei nem vezethetők vissza olyan alapvető jogra, amelyek a korlátozás szükségességét indokolhatnák. Az alapvető jogok biztosa azt is kiemeli, hogy a szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétes, hiszen a Natura 2000 Erdőtv.-beli fogalma eltér a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, illetőleg a Tvt. szerinti fogalomtól.

- [6] 1.5. Az indítvány szerint az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés *a*) pontja, 23. § (7) bekezdése és 28/A. § (4) bekezdése az Alaptörvényből levezethető kényszerítő ok híján csökkentette a helyi védett természeti területek védettségi szintjét, illetőleg a közérdekű védelmi rendeltetés előírásához is szükségessé tette a tulajdonossal történő megállapodást. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből következő visszalépés tilalmának sérelme nem csak azért állapítható meg, mert a szabályozás értelmében a helyi jelentőségű védett természeti területek esetén az erdészeti hatóság nem jár el hivatalból, hanem azért is, mert egy önkormányzati rendelet által védetté nyilvánított természeti területen a jegyző sem tudja maradéktalanul érvényesíteni a védelmi célok teljesítését, az a kötelezett ingatlantulajdonos polgári jogi igényétől, és a jegyző és az erdőgazdálkodó között létrejövő polgári jogi megállapodástól függ. Ezzel összefüggésben az alapvető jogok biztosa utal arra, hogy a Tvt. 72. §-a, illetőleg 72/A. §-a szabályozza a közérdekű korlátozással jogszerűen okozott károk ellentételezését. Az alapvető jogok biztosa szerint a helyi védett természeti területek elsődleges rendeltetésének meghatározásában megjelenő visszalépés nem vezethető vissza olyan szükségszerűségekre, amely valamely alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében elengedhetetlen, ekként a szabályozásban bekövetkezett visszalépés ellentétes az Alaptörvénnyel. Az indítványozó arra is utal, hogy az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés *a*) pontjára tekintettel a helyi és az országos védett természeti területek között bevezetett megkülönböztetés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvével is ellentétes.
- [7] 1.6. Az alapvető jogok biztosa az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontjai, a 28. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontjai, a 27. § (4) bekezdése, a 28. § (2) bekezdése, valamint a 28/A. § (1) bekezdés *c*) és *d*) pontjai alaptörvény-ellenességét azért állítja, mert az Erdőtv. támadott rendelkezései a természetvédelmi célok érvényesítését háttérbe helyezve az erdőgazdálkodói érdekek érvényesülését garantálják, lehetővé téve, hogy az erdőgazdálkodó magatartását meghatározó jogi keretek figyelmen kívül hagyják az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó elemek helyi adottságait és egyedi sajátosságait, miközben ezek szükségessége és arányossága nem igazolható. Az új szabályozás nem teszi lehetővé, hogy az erdészeti hatóság olyan korlátozásokat fogalmazzon meg az erdőgazdálkodó tevékenységére nézve, amely a törvényben meghatározott mértéket meghaladja, még akkor sem, ha azt a természetvédelmi hatóság a védelem tárgyára tekintettel indokoltnak tartaná. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvével is ellentétesek, ugyanis miközben egyfelől a természetvédelmi hatóság bizonyos esetekben nem tehet eleget az egyébként fennálló természetvédelmi kötelezettségének, másfelől a természetkárosítás és annak veszélye esetén a Tvt. és más jogszabályok alapján egyébként köteles lenne fellépni és megelőző intézkedéseket fogantatosítani.

- [8] 1.7. Az indítványozó szerint ugyancsak ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése szerinti visszalépés tilalma elvével, hogy az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése az állam tulajdonában álló természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi vagy közjóléti elsődleges rendeltetésű erdőben is lehetővé teszi a tarvágást a természetvédelmi céloktól függetlenül. Az alapvető jogok biztosa szerint nincs olyan alkotmányos ok, illetőleg a szükségesség és arányosság tesztjének megfelelő kényszerítő ok, amely ezt a változtatást indokolttá tenné.
- [9] 1.8. Az indítvány szerint a természetvédelmi célú korlátozások szűkítését, és ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmét okozza az Erdőtv. 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 33. § (4) bekezdése. A természetvédelmi korlátozások (miként arra az indítvány melléklete is utal) mindig az adott terület jellemzőihez igazodnak, melyet az Erdőtv. időbeli korlátozása teljes mértékben figyelmen kívül hagy. Az indítványozó szerint pedig azáltal, hogy a jogalkotó ezen két rendelkezés egymásra utalásával a címzettek számára nem egyértelmű szabályozást teremtett, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétes szabályozást alkotott.
- [10] 1.9. Az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése, 23/A. § (1) bekezdése, 27. § (2) bekezdése és 28/A. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességére vonatkozóan az indítvány indokolást nem tartalmaz.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján megkereste az agrárminisztert, a belügyminisztert, a honvédelmi minisztert, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot, az Országos Környezetvédelmi Tanácsot és a Pro Silva Hungaria Egyesületet. *Amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz a WWF Magyarország Alapítvány (a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesülettel és a Magyar Természetvédők Szövetségével közösen), a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK), a Nemzeti Agrárkutató és Innovációs Központ (NAIK), valamint a Magán Erdőtulajdonosok és Gazdálkodók Országos Szövetsége (MEGOSZ).

II.

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

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„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.”

[13] 2. Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXVII. törvény indítvány elbírálásakor hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezései:

„10. § (3) Az erdészeti hatóság az erdőtervben vagy annak módosítása során lehetővé teheti a tarvágást a (2) bekezdés szerinti erdőben, ha az

a) termőhelyi vagy erdővédelmi okból, vagy

b) a természetes újulat megőrzése – sarj eredetű felújítás esetén megtelepedése – érdekében indokolt.”

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

a) országos jelentőségű védett természeti terület esetén a védetté nyilvánító jogszabály alapján,

[...]

e) Natura 2000 rendeltetés esetén az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészletekről szóló miniszteri rendelet, valamint az erdő elhelyezkedése és természetességi állapota alapján a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhelyeken,

[...]

a b)–d) pont esetében a hatáskörrel rendelkező hatóság, illetve miniszter rendeltetést megalapozó változásról szóló tájékoztatását követően állapítja meg.”

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

„23. § (5) Fokozottan védett természeti területen található erdőnek gazdasági, valamint vadaspark további rendeltetése, honvédelmi elsődleges rendeltetésű erdőnek közjóléti, valamint tanerdő további rendeltetése nem lehet.”

„23. § (7) Az erdő rendeltetésének a kérelemre történő megállapításához vagy törléséhez a tulajdonos hozzájárulása szükséges.”

„23/A. § (1) A fenntartható erdőgazdálkodás tervezése szempontjából az erdő 23. §-ban foglaltak szerint megállapított rendeltetései közül a leginkább meghatározó rendeltetés az erdő elsődleges rendeltetése, amelyet az erdészeti hatóság az erdő egyéb megállapított rendeltetései, természetbeni állapota, az erdőgazdálkodás célja

és közérdekű korlátozásai, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának figyelembevételével állapít meg.

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

(3) Kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, természetes vagy természet szerű erdő természetességi állapotra vonatkozó alapelvárású erdő esetében – védett természeti terület, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel – elsődleges rendeltetésként a Natura 2000 rendeltetést kell megállapítani.”

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

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

„27. § (1) Természetvédelmi rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú erdőben

a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló – több erdőrészlet véghasználatára esetében lehetőség szerint összevont – visszahagyását írhatja elő;

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

[...]

(2) Természetvédelmi rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú erdőben az erdő felújítását és nevelését az erdő természetességi állapotának javítására törekedve kell végrehajtani.

(3) Ha meghatározott erdőgazdálkodási tevékenység védett természeti területen történő végzésére e törvény vagy e törvény végrehajtására kiadott jogszabály természetvédelmi célból korlátozási időszakot határoz meg úgy, hogy a tevékenység korlátozási időszakban történő folytatását nem köti a Tvt. 33. § (4) bekezdése szerinti természetvédelmi hatósági engedélyhez, akkor a tevékenységet a korlátozási időszakban csak természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi vagy erdővédelmi okból, annak megkezdése előtt 15 nappal az erdészeti hatóság részére tett előzetes bejelentést követően lehet végezni.

(4) Ha e törvény végrehajtására kiadott rendelet eltérően nem rendelkezik, az erdőgazdálkodás természetvédelmi célú időbeli korlátozására természetvédelmi

rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés a)–d) pontjában foglalt természetességi állapotú erdő esetében és április 1-től július 15-ig terjedő időszakban kerülhet sor.”

„28. § (1) Natura 2000 rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú erdőben

a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló – több erdőrészlet véghasználata esetében lehetőség szerint összevont – visszahagyását írhatja elő;

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

[...]

(2) Ha e törvény végrehajtására kiadott rendelet eltérően nem rendelkezik, az erdőgazdálkodás természetvédelmi célú időbeli korlátozására Natura 2000 területen lévő, a 7. § (1) bekezdés a)–d) pontjában foglalt természetességi állapotú erdő esetében és április 1-től július 15-ig terjedő időszakban kerülhet sor.”

„28/A. § (1) Az erdészeti hatóság a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére

[...]

b) Natura 2000 rendeltetésű erdőben a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása érdekében,

c) Natura 2000 területen kiemelt közösségi jelentőségű jelölő faj kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése érdekében a faj monitorozott adatok alapján megállapított jelentős állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében, valamint

d) fokozottan védett faj megőrzése, védelme érdekében a faj bizonyítottan előforduló és populáció kialakítására képes állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében,

az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban foglaltak szerint a 27. §-ban, illetve a 28. §-ban foglaltakat meghaladóan is korlátozhatja, illetve feltételekhez kötheti az erdőgazdálkodást.

[...]

(3) Az erdőgazdálkodás 27. §-ban, 28. §-ban, vagy (1) bekezdésben foglaltakat meghaladó korlátozására az erdőgazdálkodóval való megállapodás alapján kerülhet sor.

(4) Helyi jelentőségű védett természeti terület esetében az erdészeti hatóság az érintett település jegyzőjének kezdeményezésére természetvédelmi célból az erdőgazdálkodási tevékenységet csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglalt szerinti megállapítását követően korlátozza.

(5) A Natura 2000 rendeltetésű erdőben található jelölő erdei élőhelyek és fajok természetvédelmi helyzetének javítását az állam tájékoztatással, szemléletformálással és támogatással segíti elő.”

„45. § (3) Természetes erdő vagy természet szerű erdő természetességi állapotú erdő, valamint nem erdő művelési ágú, védett természeti terület vagy Natura 2000 területként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő élőhely százméteres körzetében intenzíven terjedő fafajjal erdőt, fásítást, illetve fás szárú növényekből álló, külön jogszabály szerint létesített ültetvényt telepíteni tilos.”

[14] 3. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény indítvány elbírálásakor hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezése:

„33. § (4) Ha meghatározott erdőgazdálkodási tevékenység védett természeti területen történő végzésére az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály természetvédelmi célból korlátozási időszakot határoz meg, akkor azt a korlátozási időszakban csak természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi vagy erdővédelmi okból, az Evt. 27. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel a természetvédelmi hatóság engedélyével lehet végezni.”

III.

[15] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapvető jogok biztosa által benyújtott indítvány az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Abtv. 24. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörre alapítottan került benyújtásra. Az absztrakt utólagos normakontrollra irányuló indítványt az arra jogosult nyújtotta be.

[16] Az indítvány a határozott kérelem követelményének csak részben felel meg, az ugyanis nem tartalmaz indokolást az Erdőtv. 23. § (4) bekezdésének második mondata, a 23/A. § (1) bekezdése „, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának” szövegrésze, a 27. § (2) bekezdése „, a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze és a 28/A. § (3) bekezdése tekintetében, ezért az indítvány ezen elemeiben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja

szerinti törvényi feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése második mondata, a 23/A. § (1) bekezdése „, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának” szövegrésze, a 27. § (2) bekezdése „, a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze és a 28/A. § (3) bekezdése érdemi vizsgálatát az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította, a rendelkező rész 5. pontjában foglaltak szerint.

- [17] Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését megvizsgálja, és szükség esetén megsemmisítse, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése kifejezetten és kizárólag az erdő rendeltetésének 23. § (3) bekezdése szerinti megállapítására vonatkozóan ír elő az annak alkalmazáshoz kapcsolódó többlétszabályokat, az indítványozó pedig a 28/A. § (4) bekezdésével összefüggésben kifejezetten a „csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően” fordulat alaptörvény-ellenességét állította. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróságnak a 28/A. § (4) bekezdése „csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően” fordulata alaptörvény-ellenességének vizsgálatakor el kell végeznie a 23. § (3) bekezdése szerinti természetvédelmi rendeltetés megállapítása mint intézmény alkotmányjogi értékelését, amelyhez a jogintézmény alkalmazására vonatkozó feltételek is szorosan hozzátartoznak, ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát is elvégezte.
- [19] Az Alkotmánybíróság ugyancsak megállapította, hogy az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése azokban az esetekben alkalmazandó, amikor az erdészeti hatóság a természet védelme érdekében az Erdőtv. 27. §-ában, 28. §-ában és 28/A. § (1) bekezdésében foglalt korlátozásokat meghaladó korlátozások elrendelését tartja szükségesnek, mely rendelkezések alaptörvény-ellenességét az indítvány részletes indokolással támasztja alá. Tekintettel arra, hogy az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés a) és b) pontjai, 28. § (1) bekezdés a) és b) pontjai és 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alaptörvény-ellenességének vizsgálata a 28/A. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányjogi értékelését is megköveteli, ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát is elvégezte.

IV.

- [20] Az indítvány részben megalapozott.

- [21] 1. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A P) cikk (1) bekezdése külön is nevesíti a nemzet közös örökségébe tartozó (nem taxatív jellegű) felsorolásában az erdőket, mint amelyek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége.
- [22] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a *public trust* környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi 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. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt.
- [23] 1.1. Az erdő a szárazföld legösszetettebb természeti (ökológiai) rendszere, amely elsősorban a környezetre gyakorolt hatásai miatt az egészséges emberi élet alapvető feltétele. Az erdő a környezeti elemek funkcionális működése és védelme mellett meghatározza a táj jellegét, kiemelten segíti a biológiai sokféleség megőrzését, szebbé, komfortosabbá és egészségesebbé teszi az emberi környezetet, valamint folyamatosan megújuló természeti erőforrásként energiahordozót és élelmet is termel. Mindezek miatt az erdő fenntartása és megóvása az állam és az egész társadalom érdeke, védelmi és közjóléti szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdőt csak a közérdekkel összhangban szabályozott módon lehet használni. 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.
- [24] Az erdők jelentősége természetvédelmi szempontból meghatározó, mivel a hazánkban élő növény- és állatfajok többsége az erdőkhez kötődik, melyek

megőrzésének kötelezettsége a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya, és ugyancsak kifejezetten következik az Európai Unió jogából és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése előírásaiból is. Az erdők ugyanakkor a klímaváltozás elleni küzdelemben is fontos szerepet játszanak: a fotoszintézis folyamata során a széndioxidot megkötik, ezáltal csökkentik a légkör széndioxid-tartalmát. Csak Magyarországon az erdők évente mintegy 3-4 millió tonna széndioxidot kötnek meg ily módon. 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 {lásd: 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [38]}.

- [25] 1.2. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének az erdők jövő nemzedékek részére történő megőrzését előíró rendelkezése nem tekinthető történelmi előzmények nélküli előírásnak. A jogalkotó már az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően évszázadokkal felismerte az erdők jelentőségét. Az erdőkre vonatkozó jogi szabályozás főbb elemeit már száz évvel ezelőtt is úgy foglalta össze a szakirodalom, hogy „senkinek sem állhat jogában erdejét a jövő nemzedék rovására túlhasználni vagy éppen pusztítani”, továbbá „az erdők fenntartásáról rendelkező legrégebbi törvényeink [...] a tékozlásból, a pazarlásból eredő minden erdőpusztítás megakadályozását, bárkiről is legyen szó, a közhatalom feladatává tették”. (Rochlitz Dezső: Erdészeti jogelveinkről)
- [26] Már az 1581-1848 között folyamatosan jegyzőkönyvbe foglalt székely falutörvények is magas színvonalú gazdálkodási rendszerrel biztosították közösségi erdőségeik védelmét és regenerációs képességét, felelősnek mondván magukat abban, hogy az elődeiktől rájuk hagyott örökséget unokáiknak megőrizték. A II. Miksa császár által kiadott erdészeti rendelkezés, az 1565-ös *Constitutio Maximiliana* a magyar királyi bányavárosok a joghatóságuk lévő erdők vonatkozásában előírta a tervszerű erdőgazdálkodást és a hagyásfák megtartásának követelményét, továbbá korlátozási időket határozott meg a vadállomány fenntartása céljából. Mária Terézia 1769. december 22-én adott ki az egész Magyar Királyságra érvényes általános erdőrendtartást, mely egyebek között megadta az egyes fafajták felnövekedéséhez szükséges időt, és elrendelte, hogy a fákat csak vágásérett korban szabad kivágni, „előbb egy része se vágattassék, hanem csak akkor, mikor a' sor reá kerül”. Az erdőrendtartás a tölgy és a cserfa esetében a vágásérett kort kettőszáz esztendőben határozza meg. Ez a jogalkotás is jogtörténeti példája az erdők jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő szabályozásának.
- [27] Az erdők pusztításának megakadályozásáról szóló 1790/91. évi LVII. törvénycikk akként rendelkezett, hogy „bárkitől eredjen az erdők pusztítása: a vármegyék, a dolog törvényszerű és hathatós megvizsgálása után, a pusztító ellen indított ügyészi kereset terhe alatt, a szükséghez képest zárlatot is alkalmazva, akadályozzák meg a pusztítást, épségben maradván a vármegye által meghatározandó mérsékelt használat és a

törvény útja.” A törvénycikk ennek megfelelően elrendelte a magángazdálkodókkal szembeni fellépést is az okszerű (mérsékelt) használatot meghaladó erdőgazdálkodás esetén.

- [28] Az 1879. évi XXXI. törvénycikk (az első átfogó erdőtörvény) számos olyan erdőterületen vezette be a tarvágás teljes tilalmát, amelyek elsődleges célja a védelmi rendeltetés volt. A törvény nem csupán az állami, de számos magántulajdonú erdőterület esetében is előírta a gazdasági rendszeres üzemterv készítését, amelyet jóváhagyásra a földművelésügyi miniszternek kellett betervezni. Az 1935. évi IV. törvény (miközben bővítette az erdőgazdasági üzemterv készítésére és miniszteri jóváhagyására vonatkozó kötelezettséget) előírta, hogy az erdőtulajdonos az erdőben nem gyakorolhat, nem rendelhet el és nem tűrhet el olyan műveletet, amely az erdő védelmi rendeltetésével ellenkezik, követelménnyé tette továbbá az okszerű erdőgazdálkodást, figyelemmel az erdő állapotára és rendeltetésére annak érdekében, hogy az erdő fennmaradása biztosított legyen. Az 1961. évi VII. törvény pedig az általános üzemtervezési kötelezettség mellett kiterjesztette az erdők védelmi és őrzési kötelezettségét.
- [29] Mindezen korábbi jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a magyar jogrendszerben évszázados múltra tekint vissza az erdők megóvására vonatkozó állami kötelezettségek előírása, az erdők tulajdoni formájától függetlenül. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az állami és magántulajdonú erdők megóvásának kötelezettségét a történeti alkotmány olyan vívmányának tekinti, melyet az Alaptörvény értelmezése során az R) cikk (3) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni.
- [30] 1.3. Magyarország az egyik részes állama az ENSZ Környezeti Programja (UNEP) keretei között létrejött, a Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló keretegyezménynek [kihirdette: 306/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet]. A keretegyezmény 7. cikke alapján a részes államok egyebek között azt vállalják, hogy a Kárpátok ökorégiója területén a fenntartható erdőgazdálkodás nemzetközileg elfogadott elveivel egyező szakmapolitikát folytatnak. A keretegyezményhez kapcsolódó, a fenntartható erdőgazdálkodásról szóló jegyzőkönyv [kihirdette: 195/2013. (VI. 12.) Korm. rendelet] általános célja a részes államok területén lévő erdőborítottság és a hozzá tartozó életközösségek megőrzése és az erdők fenntartható használata úgy, hogy az a jelen és jövő generációi számára is erőforrást biztosítson.
- [31] 1.4. Az említett alaptörvényi és nemzetközi kötelezettségekre is tekintettel került megalkotásra Magyarország 2016 és 2030 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Erdőstratégiája, melyet a Kormány a 1537/2016. (X. 13.) Korm. határozattal fogadott el. A stratégia kifejezetten rögzíti, hogy „[a]z erdőt oly módon és ütemben kell hasznosítani, hogy a gazdálkodási lehetőségek a jövő nemzedékei számára is

fennmaradjanak, egyúttal az erdő megőrizze biológiai sokféleségét, természetközelségét, termő-, felújuló- és életképességét.”, és „[a]z erdő védelmét szolgáló mindenkori szabályozás azt hivatott biztosítani, hogy az ember az erdőt fenntartható módon használja és hasznosítsa.” (Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030, III. Fenntarthatóság és fenntartható hasznosítás) Mindez egyben azt is jelenti, hogy az erdő használatával és hasznosításával összefüggésben a tulajdonosok (erdőgazdálkodók) gazdasági érdekei nem élvezhetnek prioritást az erdők, mint a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások védelmével és jövő generációk számára történő megőrzésével szemben. Az Alkotmánybíróság a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában külön is kiemelte, hogy az egyes „szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabály-változás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.” {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [40]}.

[32] 1.5. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács a természeti örökségünk védelméről és a természeti erőforrások fenntartható használatáról szóló Cselekvési terv javaslata szerint a természeti erőforrások fokozódó felhasználása ellentétes az Alaptörvényben rögzített kötelezettségeinkkel, mely Alaptörvény maga is „páratlan részletességgel és elkötelezettséggel reagál a fokozódó ökológiai válságra.” Ezen alaptörvényi kötelezettség tényleges érvényre juttatása érdekében ugyanakkor a jogalkotásban és jogalkalmazásban érdemi változtatásokra van szükség. A természeti erőforrások nem fenntartható használata nem csupán az Alaptörvényben rögzített közös értékeinkkel ellentétes, hanem a hosszútávú nemzetgazdasági érdekeinkkel is ellentmondásban van [lásd a Cselekvési terv javaslat (4) és (5) pontjait]. A Cselekvési terv javaslat aláhúzza: „A természetvédelmi célok fenntartható módon kizárólag akkor valósíthatók meg, ha a védett természeti és Natura 2000 területeken és védett természeti értékek előfordulási helyein a területek kezelésekor a természetvédelmi szempontok egyértelműen prioritást élveznek más gazdálkodási szempontokkal szemben.” [Lásd a Cselekvési terv javaslat (19) pontját]. Az Országgyűlés elnöke, mint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács elnöke az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kiemelte, hogy „az erdőgazdálkodással kapcsolatban fenntarthatósági szempontból ezt a Cselekvési terv javaslatot tekintjük a Tanács részéről irányadónak”.

[33] 1.6. Az Országos Erdőállomány Adattár 2018. január 1-i adatai alapján Magyarország erdőterületeinek mintegy 18,54%-a minősül védett természeti területnek, további 3,51%-a pedig fokozottan védett természeti területnek. A magyarországi erdőterületek mintegy 40%-a minősül egyben Natura 2000 területnek is, a védett és fokozottan védett természeti területek döntő részben egyben a Natura 2000 hálózatba is tartoznak.

- [34] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos megközelítést foglalta össze. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára kifejezetten előírja {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [84]}. Az élet minőségét, és ezáltal az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti „egészséges környezetet” a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [85]}. A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően 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]}.
- [35] A P) cikk (1) bekezdése tartalmi értelemben kifejezetten is nevesíti a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét. Ezen kötelezettségre az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás is hangsúlyosan utal, amikor úgy fogalmaz, hogy ez a rendelkezés „[k]ülön kiemeli a saját magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében”. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosja megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek a védelmére, az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese pedig többek között azt is javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosja az Alkotmánybírósághoz forduljon. Ennek megfelelően az alapvető jogok biztosja a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesével együtt kiemelt intézményes szerepet játszik a nemzet közös örökségét képező természeti és kulturális értékek védelmében és jövő generációk számára történő megőrzésében. A P) cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket ugyanis önmagukért is védeni, illetőleg a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk számára is megőrizni rendeli, adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is.
- [36] Az Alaptörvény P) cikkéből a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [32]}. A P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel összefüggésben az Alkotmánybíróság korábban már kiemelte, hogy a környezet védelme érdekében elfogadott konkrét jogszabályoknak megismerhetőeknek, egyértelműeknek, jogilag kikényszeríthetőeknek kell lenniük ahhoz, hogy az

Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]}. Tartalmi értelemben pedig az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben, illetőleg a természeti és kulturális erőforrások védelméért önmagában is fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [13]}. A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesít {a 2012 utáni alkotmánybírósági gyakorlatban elsőként: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]}, melynek a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [34]}.

[37] Az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elveiből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [62]}. Mindez azt jelenti, hogy az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elvéből következő módon a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}. Az elővigyázatosság elvének alkotmányjogi jelentőségét és figyelembe vehetőségét az Alkotmánybíróság legutóbb a 3/2020. (I. 3.) AB határozatában erősítette meg (lásd különösen az Indokolás [52] bekezdését).

[38] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséhez a visszalépés tilalma (*non-derogation*) elv is szorosan hozzátartozik, azokból közvetlenül fakadóan {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését, és azt az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is figyelembe kell venniük a jogszabályok alkalmazása során {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]–[29]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint már az is visszalépésként értékelhető, ha a jogi

szabályozás a megelőzés elvének alkalmazásától (előzetes engedélyezés) az esetlegesen bekövetkező károkozások utólagos szankcionálása (utólagos ellenőrzés, a szennyező fizet elvének alkalmazása) irányába mozdul el {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [63]}. A visszalépés tilalma ugyanakkor nem abszolút természetű szabály: „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy 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 aránytalan.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]} Mindez azt jelenti, hogy amennyiben egy adott szabályozás a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozik, és visszalépést valósít meg a védelmi szintben, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően, azaz azonosítható-e olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek védelme a korlátozást indokolja, és amennyiben igen, úgy megállapítható-e a visszalépés szükségessége, illetőleg arányossága {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [44]}.

V.

- [39] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés e) pontjának, a 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „, jelölő erdei” szövegrészeinek, a 24. § (2) bekezdés o) pontjának, a 28/A. § (1) bekezdés b) pontjának, a 28/A. § (5) bekezdésének és a 45. § (3) bekezdésének alaptörvényellenességét állító indítványi elemeket vizsgálta meg.
- [40] Az indítványozó érvelése szerint a jogalkotó az uniós jog fogalmától eltérő fogalom bevezetésével leszűkítette a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdők nagyságát, és a szükségesség és arányosság tesztjével nem igazolható módon korlátozta a természeti értékek védelmét szolgáló természetvédelmi előírások lehetőségét, megsértve ezzel az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését. Az indítványozó érvelése szerint a szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétes, hiszen a Natura 2000 Erdőtv.-beli fogalma eltér a Btk., illetőleg a Tvt. fogalmától.
- [41] 2. Az Alkotmánybíróság a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek alkotmányjogi jelentőségével a 28/2017. (X. 25.) AB határozatában foglalkozott részletesen. A vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelv (madárvédelmi irányelv, mely a korábbi, 79/409/EGK irányelvet kodifikálta) általános célja a tagállamok területén természetes módon előforduló összes madárfaj védelme, míg a 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) fő célkitűzése a biológiai sokféleség megóvása, a fajok és

élőhelytípusok hosszú távú fennmaradásának biztosítása, természetes elterjedésük szinten tartásával vagy növelésével. Magyarország teljes területe a Pannon biogeográfiai régió részét képezi. A Pannon régió területén jelen levő 56 élőhelytípus az összes európai élőhelytípus mintegy 26 százalékát képviseli, közülük egy kizárólag, tíz pedig túlnyomórészt a Pannon régió területén fordul elő {részletesen lásd: 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [16]}. A Natura 2000 területek fogalmát az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet rögzíti. A Korm. rendelet 3. §-a értelmében a rendelet szabályait a különleges madárvédelmi területekre, a jelölt Natura 2000 területekre, a jóváhagyott Natura 2000 területekre, valamint a különleges természetmegőrzési, illetve kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területekre kell alkalmazni. A Korm. rendelet 8. § (2) bekezdése értelmében a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területen gazdasági tevékenység az illetékes hatóság engedélyével csak annyiban végezhető, amennyiben az a terület védelmi céljainak a megvalósulását nem akadályozza.

- [42] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés e) pontja, a 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „jelölő erdei” szövegrészei, a 24. § (2) bekezdés o) pontja, a 28/A. § (1) bekezdés b) pontja, a 28/A. § (5) bekezdése és a 45. § (3) bekezdése visszalépést jelent-e a környezet védelmének jogszabályi szintjében a Natura 2000 területen lévő erdők esetében a 2017. szeptember 1. napját megelőző szabályozáshoz képest.
- [43] 3.1. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 24. § (1) bekezdése értelmében a természet- és környezetvédelmi, illetőleg egyéb védelmi szempontok megvalósítása érdekében védelmi rendeltetésűnek minősült az az erdő, amely különleges kezelést igényelt, és ahol az erdőgazdálkodás gazdasági funkciója nem, vagy csak korlátozottan érvényesült. A 24. § (2) bekezdés o) pontja értelmében valamennyi Natura 2000 területen lévő erdő Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bírt. Az Erdőtv. korábban hatályos 22. § (2) bekezdése értelmében erdő elsődleges rendeltetése mellett további rendeltetések (így különösen gazdasági rendeltetés) is meghatározhatóak voltak, melyek figyelembevételére az elsődleges rendeltetés mellett, azzal összhangban kerülhetett sor. Mindez azt jelentette, hogy a Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró erdőterületek esetében is lehetséges volt a területen történő gazdálkodás egészen addig a mértékig, amíg az a Natura 2000 védelmi rendeltetés célját nem veszélyeztette.
- [44] 3.2. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját követően, az indítvány elbírálásakor is hatályos 24. § (2) bekezdés o) pontja a Natura 2000 védelmi rendeltetés fogalmát megváltoztatta, és azt valamennyi Natura 2000 területen levő erdő helyett immáron csak a „Natura 2000 hálózat részeként kijelölt területeken lévő, közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, és a 7. § (1)

bekezdés *a)–b)* pontjában foglalt természetességi állapotú erdőre” rendeli alkalmazni. A megváltozott fogalom három elemében tér el a korábban hatályos Natura 2000 védelmi rendeltetés fogalmától: csak a közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű erdőkre vonatkozik; csak a jelölő erdei élőhelynek minősülő erdőkre vonatkozik; és csak az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés *a)–b)* pontjában foglalt természetességi állapotú erdőkre alkalmazandó. Megállapítható ezért, hogy a Natura 2000 rendeltetés fogalma kétséget kizáróan szűkítésre került, és a Natura 2000 védelmi rendeltetés immáron nem alkalmazható valamennyi Natura 2000 területen lévő erdő esetében. Nem adható Natura 2000 védelmi rendeltetés azoknak az erdőterületeknek, amelyek Natura 2000 hálózatba sorolására a madárvédelmi irányelv szabályai alapján került sor, és ugyancsak nem jogosultak Natura 2000 rendeltetésre a Natura 2000 területen lévő származékerdők, átmeneti erdők, kultúrerdők és faültetvények, melyek közül különösen a származékerdők bírnak kiemelkedően jelentős részaránnyal a Natura 2000 területen lévő erdők körén belül. Az Országos Környezetvédelmi Tanács 2017. október 17. napján kelt állásfoglalásában a módosítást úgy összegezte, hogy annak eredményeként csökken a védelmi rendeltetésű erdők összterülete, tekintettel arra, hogy nem kaphatnak Natura 2000 rendeltetést azok az erdők, amelyek kimondottan a bennük élő erdei madárfajok megőrzése, kedvező természetvédelmi helyzetük biztosítása érdekében kerültek kijelölésre, és ugyancsak nem kaphatnak Natura 2000 rendeltetést a származékerdők. Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalásában azt is kiemelte, hogy a szabályozás e vonatkozásban nem áll összhangban az Európai Unió természetvédelmi szabályozásával sem. A szabályozás megváltozásából következően a Natura 2000 védelmi rendeltetésüket elveszítő erdőterületek rendeltetése kizárólag gazdasági rendeltetés lesz, melyet védelmi rendeltetés nem korlátoz.

- [45] 3.3. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés *e)* pontja, 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „, jelölő erdei” szövegrészei, 28/A. § (1) bekezdés *b)* pontja, 28/A. § (5) bekezdése és 45. § (3) bekezdése az Erdőtv. korábbi rendelkezéseihez képest új elemekkel egészítette ki a Natura 2000 területen lévő erdőkre vonatkozó szabályozást. A 23. § (2) bekezdés *e)* pontja értelmében az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését Natura 2000 rendeltetés esetén a 14/2010. (V. 11.) Kvm rendelet, valamint az erdő elhelyezkedése és természetességi állapota alapján a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű erdei élőhelyeken állapítja meg. A 23/A. § (3) bekezdése értelmében a Natura 2000 rendeltetést elsődleges rendeltetésként csak a „kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, természetes vagy természetszerű erdő természetességi állapotra vonatkozó alapelvárású erdő esetében” kell kijelölni. Mindez összhangban áll a 24. § (2) bekezdés *o)* pontjával, miszerint nem minden Natura 2000 területen lévő erdő esetében kerülhet sor a Natura 2000 védelmi rendeltetés kijelölésére. A 28/A. § (1) bekezdés *b)* pontja értelmében pedig az erdészeti hatóság a természetvédelmi

hatóság kezdeményezésére ezen leszűkített, Natura 2000 rendeltetéssel bíró erdőkben is csupán egyetlen okból, a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása érdekében korlátozhatja, illetőleg kötheti feltételekhez az erdőgazdálkodást. Hasonlóan, a 45. § (3) bekezdése az intenzíven terjedő fafajjal történő erdőtelepítést, fásítást, illetőleg fás szárú növényekből álló ültetvény telepítését is csak a „Natura 2000 területként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhely” százméteres körzetében tiltja meg, melyből következően az ebbe a kategóriába nem tartozó Natura 2000 erdőterületek esetében ilyen telepítés, illetőleg fásítás lehetséges.

- [46] 3.4. Az agrárminiszter válasza szerint az erdőben történő gazdálkodás feltételeit a 10 évente végzett körzeti erdőtervezés határozza meg, a 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendeletnek megfelelően, mely 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. Annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság megállapíthassa a Natura 2000 védelmi rendeltetésre 2017. szeptember 1. napjától immáron nem jogosult, azonban továbbra is a Natura 2000 hálózatba tartozó erdőterületek jogi helyzetét, áttekintette az egyes erdészeti hatósági eljárások, bejelentések, valamint hatósági nyilvántartások eljárási szabályairól szóló 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseit is. A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése értelmében az erdészeti hatóság a Natura 2000 területek esetén Natura 2000 elővizsgálatot köteles végezni, mely részben a Natura 2000 fenntartási terv adatain alapul. A Natura 2000 fenntartási terv ugyanakkor az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdése értelmében „a Natura 2000 terület kezelésére vonatkozó javaslatokat, valamint ezek megvalósításának lehetséges eszközeit tartalmazza, és jogszabály eltérő rendelkezése hiányában kötelező földhasználati szabályokat nem állapít meg”. A magántulajdonban álló Natura 2000 területek természetvédelmi szempontjainak jogszabályi kereteivel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban tett megállapításaira.
- [47] Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi továbbá, hogy a 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése ugyan valóban valamennyi Natura 2000 erdőterületre vonatkozóan előírja a Natura 2000 elővizsgálat követelményét, ám a 4. § (4) bekezdése alapján az erdészeti hatóság már kizárólag azon erdőterületek vonatkozásában jogosult a fajok és élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének biztosítására vonatkozó javaslatokat megfogalmazni, amelyek természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetéssel bírnak.
- [48] 3.5. Az idézett jogszabályi rendelkezések áttekintését követően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy azok egyértelműen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg

XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó visszalépést valósítanak meg részben azáltal, hogy szűkítik a Natura 2000 védelmi rendeltetés fogalmát, részben pedig azáltal, hogy még ezen leszűkített területen is csupán egyetlen okból teszik korlátozhatóvá, illetőleg teszik feltételekhez köthetővé az erdőgazdálkodást. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: tekintettel arra, hogy a vizsgált szabályozás Natura 2000 erdőterületeket érint, ezért mindaddig, míg az adott terület Natura 2000 jogállással rendelkezik, a jogalkotónak abból a vélelemből kell kiindulnia, hogy az adott területen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó értékek találhatóak. A megváltozott szabályozás ugyanakkor azzal az eredménnyel jár, hogy egyes Natura 2000 erdőterületeken annak ellenére nem teszi lehetségessé az adott erdőterület és az ott található élővilág tényleges megóvását, hogy ezen értékek megóvásának az államot és mindenkit terhelő kötelezettsége közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakad.

- [49] 3.6. Az Alkotmánybíróságnak ezért következő lépésként azt kellett megvizsgálnia, hogy a környezet védelmére vonatkozó szabályozásban a fentiek szerint történt visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e.
- [50] 3.6.1. Az indítványban támadott rendelkezések közül a T/14461. számú törvényjavaslat a Natura 2000 védelmi rendeltetés fogalmát nem változtatta volna meg, azt több országgyűlési képviselő T/14461/24. számú módosító javaslatára, a Mezőgazdasági bizottság támogatásával fogadta el végül az Országgyűlés. A módosítás indokolása szerint „a Natura 2000 területekre vonatkozó uniós szabályozásból az erdő egyéb rendeltetéseivel összhangban gyakorolt erdőgazdálkodás tekintetében általános, az erdő egészére kiterjedő jogszabályi korlátozás nem vezethető le”, „természetvédelmi szempontból a vágásos erdőgazdálkodás terén is jelentős előrelépés történt az elmúlt két évtizedben”, továbbá „[a] madárvédelmi irányelvből levezethető elvárások tehát az erdőterv szerinti erdőgazdálkodás révén is biztosítottak anélkül, hogy az erdőgazdálkodás tartalmán, jellegén jelentősen változtatnánk”. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó részben azzal indokolta a rendelkezés módosítását, hogy a védelem az uniós jogból nem következik, részben pedig az erdőgazdálkodás fejlődésére és szempontjaira tekintettel a védelem szükségtelenségével érvelt.
- [51] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában úgy fogalmazott, hogy a Natura 2000 rendeltetés az erdő rendeltetéséhez kapcsolódik, ezáltal nem helyettesíti és nem is csökkenti a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdőterületek nagyságát. A miniszter érvelése szerint „a Natura 2000 elvek általánosan korlátozó, a védettséget megalapozó tényleges szükségletet területileg túlbiztosító, differenciálást meg nem engedő érvényesítése nem indokolt” a változtatással érintett erdőterületeken, ugyanis csak ezen szűkebb, Natura 2000 rendeltetésre jogosult terület tekinthető olyannak, „ahol a Natura 2000 területek

kijelölésének szemlélete és oka is maradéktalanul érvényesül". Ezzel tartalmilag azonosan érvelt a NAK *amicus curiae* beadványában, mely szerint az immáron Natura 2000 rendeltetésre nem jogosult területek esetében „a Natura 2000 rendeltetés megállapítása nem indokolt, sőt az túlterjeszkedő korlátozásra adhatna lehetőséget”. A beadvány szerint az élőhelyvédelmi céloknak „az erdészeti szakterület álláspontja szerint a tagállamoknak nem kizárólag jogszabályi úton tett elrendelésekkel kell megfelelniük, hanem elsősorban anyagi ösztönzéssel”.

- [52] Az agrárminiszter véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak a szabályozás vizsgálatát a tulajdonhoz való jogra figyelemmel, a szükségességi-arányossági teszt alapulvételével kell elvégeznie, és utalt arra, hogy az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az erdőgazdálkodót megillető jogosultságok olyan vagyoni értékkel bíró jogoknak tekinthetők, amelyeket az Európai Unió Alapjogi Chartája is védelemben részesít.
- [53] Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy ezen szempontok és érvek igazolhatták-e a Natura 2000 erdők vonatkozásában a környezet védelmi szintjében történő visszalépést az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.
- [54] A környezet védelmére vonatkozó kötelezettség nem csupán azért érvényesül Magyarországon, mert adott esetben az Európai Unió jogának valamely rendelkezése ezt kötelezően előírja, hanem az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján az államot és mindenkit terhelő kötelezettségről van szó, az egészséges környezethez való jog biztosításának kötelezettsége pedig az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdéséből következően terheli az államot. Ennek megfelelően önmagában az a tény, hogy az Európai Unió jogának valamely rendelkezéseiből adott esetben nem következik a Natura 2000 területek vonatkozásában korábban biztosított védelmi szint megtartásának kötelezettsége, még nem teszi egyben automatikusan kötelezővé, és ezáltal szükségessé a védelmi szint csökkentését. Különösen igaz ez azért, mert a Natura 2000 területek jogi és tényleges védelmének biztosítása az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettség teljesítéseként is értelmezhető, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében pedig a védelmi szint csökkentésére egyébként is csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében kerülhetne sor. Önmagában egy kifejezett, az uniós jogból fakadó kötelezettség hiánya nyilvánvalóan nem minősül sem alapvető jognak, sem pedig alkotmányos értéknek.
- [55] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is utal, hogy az élőhelyvédelmi, illetőleg a madárvédelmi irányelv alapján, és ezzel összhangban a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésének megfelelően a Natura 2000 területek célja egyebek között a kedvező természetvédelmi helyzet megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a Natura 2000 területek lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása. A Natura 2000 területek kijelölésére ezen indokok maradéktalan figyelembevételével, a

magyar Kormány döntése alapján került sor. Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére kiemelte: az Erdőtv. vizsgált rendelkezései egyes meghatározott erdei élőhelyek, növény- és állatfajok esetében megőrzi a korábbi védelmi szintet. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutat, hogy a korábbi védelmi szint megőrzésére mindössze az erdőterületek kis részében kerül sor, miközben az erdőterületek tekintélyes részében (így különösen az újonnan létrehozott Natura 2000 rendeltetésre nem jogosult erdőterületek vonatkozásában) a védelmi szint a korábbiakhoz képest egyértelműen és jelentős mértékben csökken. A vizsgált szabályozás ugyanis a Natura 2000 rendeltetéssel nem bíró Natura 2000 erdőterületeket kivonja a védelmi rendeltetés köréből, olyan jogi környezetet teremtve, mintha ezen területek esetében a P) cikk (1) bekezdése szerinti védendő értékek hiányában kizárólag a gazdasági szempontokra kellene tekintettel lenni az erdőgazdálkodás során.

[56] Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a Natura 2000 területek számára biztosított, az Európai Unió jogán alapuló védelmi szint csökkentésére a módosító javaslat indokolásával ellentétben még az uniós jog sem biztosít automatikusan lehetőséget: abban az esetben, ha az adott terület Natura 2000 jogállásának fenntartása indokolatlanná válik, külön erre a célra meghatározott eljárásrend alapján lehetséges az adott terület Natura 2000 hálózatból történő törlése. A T/14461/24. számú módosító javaslat indokolásától eltérően az Európai Bíróság legutóbb éppen a C-441/2017. számú ügyben állapította meg Lengyelország felelősségét az uniós jog megsértése miatt azért, mert nem teljesítette az élőhelyvédelmi, illetőleg a madárvédelmi irányelvből következő, egy adott Natura 2000 területtel ökológiai értékeinek védelmével kapcsolatos kötelezettségeit [Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, a Nagykamara 2018. április 17-i ítélete, ECLI:EU:C:2018:255]. A törvényjavaslat indokolásában megjelenő tulajdonosi, illetőleg erdőgazdálkodói érdekek ugyanakkor az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, illetőleg XII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog és vállalkozás szabadsága, mint alapvető jogok körébe tartoznak, ekként azok megfelelnek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó követelményeknek. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy a tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozás szabadsága a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően indokolja-e a Natura 2000 erdőterületek védelmi szintjének szűkítését az erdővel való gazdálkodási lehetőségek bővítése érdekében.

[57] 3.6.2. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből következően a nemzet közös örökségébe tartozó természeti és kulturális elemek (így jelen esetben az erdők) védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot és mindenkit terhelő

kötelezettsége pedig ezen, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti társadalmi felelősség egyik konkrét, az Alaptörvényben kifejezetten megjelenő eseteként értelmezhető {legutóbb hasonlóan: 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [26]}. Nem áll összhangban ezért az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével a MEGOSZ *amicus curiae* beadványának azon megállapítása, miszerint a rendes gazdálkodás körébe nem sorolható, az erdő faállományának természetvédelmi célú, természetesség irányába történő fejlesztésére a tulajdonos „nem kötelezhető, számára terheket, vagy jövedelmének beáldozását nem lehet elvárni.” Ellenkezőleg: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kifejezetten az állam és mindenki (tehát jelen esetben az erdőtulajdonosok és erdőgazdálkodók) Alaptörvényből közvetlenül fakadó kötelezettségévé teszi az ilyen terhek viselését.

[58] Az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy az Erdőtv. vizsgált rendelkezései a 2017. szeptember 1. napját megelőző időszakhoz képest egyébként sem tekinthetők a tulajdonhoz való jog további korlátozásának. Az Erdőtv. módosítása a korábban hatályos szabályozáshoz képest kifejezetten bővítette a tulajdonosok gazdálkodási jogosultságait azáltal, hogy szűkítette a természeti értékek védelme érdekében elrendelhető gazdálkodási korlátozások körét. Az Alkotmánybíróságnak éppen ezért nem azt kellett értékelnie, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése indokolhatja-e a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog korlátozását, hanem ellenkezőleg: a P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével összhangban áll-e a tulajdonhoz való jog részét képező gazdálkodási jogosultságok további bővítése. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanakkor az Alaptörvény XIII. cikke a már megszerzett tulajdont védi annak elvonása, illetőleg korlátozása ellen {legutóbb: 3297/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [31]}, ám nem értelmezhető akként, hogy az államnak az Alaptörvény alapján lehetővé kellene tennie a tulajdonnal történő rendelkezési jogosultságok bővítését. Ennek megfelelően a vizsgált, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdése érvényesülését korlátozó szabályozás szükségessége a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal nem igazolható. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételten idézi az agrárminiszter Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszát, miszerint nem lehet valamely erdő tulajdonjogával vagy földhasználati jogával rendelkező személy kizárólagos saját vállalkozási érdekeinek tekinteni az erdővel történő gazdálkodást, hiszen az nem csak egyéni jogosultságot testesít meg, hanem közvetetten az egész társadalom érdekkörébe is tartozik.

[59] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a NAIK *amicus curiae* beadványa egyenesen úgy fogalmaz, hogy „[a] Natura 2000 hálózat magántulajdonú erdeiben már jól működik a korlátozásokból származó veszteségek ellentételezése, a kompenzációs kifizetések rendszere”, mely megfogalmazás kétségtelenül utal arra, hogy a jogalkotó korábban is gondoskodott arról, hogy a Natura 2000 területeken

elrendelésre kerülő gazdálkodási korlátozásokért a tulajdonosok megfelelő anyagi kompenzációban részesüljenek. A Natura 2000 területekkel rendelkező erdőgazdálkodók számára valóban minden évben rendelkezésre áll a „Natura 2000 területek célkitűzéseinek elérését szolgáló erdőgazdálkodási előírások betartásának elősegítésére és megvalósítására” szolgáló vissza nem térítendő kompenzációs kifizetések rendszere, mely kifizetések a vonatkozó felhívások érdekében kifejezetten az Erdőtv. rendelkezésein alapuló erdőgazdálkodási előírások betartását célozza. Ezen kompenzációs kifizetések pedig nem a Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró erdőterületek, hanem a Natura 2000 hálózatba tartozó erdőterületek után illetik meg az erdőgazdálkodókat, ekként azon területek után is járnak, amelyeken az Erdőtv. rendelkezései alapján az erdészeti hatóság (védelmi rendeltetés hiányában) a gazdálkodási tevékenységet valójában nem is korlátozhatja. Fel sem merülhet az erdőgazdálkodók számára további gazdálkodási jogosultságok biztosításának szükségessége akkor, ha a gazdálkodási korlátozásokért a jogalkotó vissza nem térítendő kompenzációs kifizetéseket biztosít az erdőgazdálkodók számára. Ettől független kérdés, hogy a jogalkotó az ország teherbíró képességére és a költségvetés anyagi helyzetére tekintettel saját belátása szerint bármikor határozhat az érintettek további anyagi kompenzációjáról vagy a korábban megítélt kompenzáció összegének növeléséről, még inkább elősegítve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek védelmének érvényesülését.

- [60] Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutat rá: jelen esetben az erdőgazdálkodók tevékenységét az Erdőtv. módosítása nem korlátozta, hanem éppen ellenkezőleg, számukra további jogosultságokat biztosított, miközben a megszűnő gazdálkodási korlátozások mellett változatlan kompenzációs kifizetések biztosítására került sor. Ekként a jogalkotónak jelen esetben nem azt kell valójában mérlegelnie, hogy kompenzálja-e az erdőgazdálkodókat az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése érvényesülése érdekében bevezetett további gazdálkodási korlátozásokért, hanem azt, hogy biztosít-e számukra kompenzációt csupán azért, mert nem engedi meg számukra az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdésének érvényesülése érdekében a gazdasági tevékenységük bővítését.
- [61] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított munka és foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog sem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás vagy tevékenység végzéséhez {legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {például: 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése sem értelmezhető akként, hogy az államnak

lehetővé kellene tennie a vállalkozás keretében végezhető tevékenységek körének további bővítését, arra az érintetteknek sem alanyi joguk, sem pedig az Alaptörvény által védett elvárásuk nem lehet. Mindez azt jelenti, hogy a vizsgált, az erdőgazdálkodók számára a gazdálkodási lehetőségeik bővítését lehetővé tevő szabályozás szükségessége az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével sem igazolható. Az Alkotmánybíróság pedig a XII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben is utal a Natura 2000 erdőterületek után járó vissza nem térítendő kompenzációs kifizetések rendszerére.

- [62] Figyelemmel részben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében kifejezetten is nevesített társadalmi felelősségre, valamint az Alkotmánybíróság Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével és XIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatára, továbbá arra a tényre, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 erdőterületeken a Natura 2000 védelmi rendeltetés mellett az Erdőtv. korábban hatályos 24. § (4) bekezdése lehetővé tette a korábban hatályos 26. § szerinti gazdasági rendeltetések másodlagos (illetőleg egyes esetekben akár elsődleges) rendeltetésként történő megjelölését, és ezáltal a környezet- és természetvédelmi szempontok érvényesülését nem veszélyeztető mértékben a gazdasági tevékenység folytatását, valamint figyelemmel a Natura 2000 erdőterületeken a gazdálkodási korlátozásokért járó, vissza nem térítendő kompenzációs kifizetések rendszerére, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a módosítás szükségessége sem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal, sem pedig a XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való joggal nem igazolható.
- [63] 3.7. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés *e*) pontja, 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „ jelölő erdei” szövegrészei, 24. § (2) bekezdés *o*) pontja, 28/A. § (1) bekezdés *b*) pontja, 28/A. § (5) bekezdése és 45. § (3) bekezdése sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését, ezért azokat az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként, az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos rendelkezéseiből következő állapotnak megfelelően valamennyi Natura 2000 területen lévő erdő jogosulttá válik a Natura 2000 védelmi rendeltetésre, melyet az erdészeti hatóság hivatalból eljárva állapít meg, a Natura 2000 rendeltetésű erdőkben pedig az erdőgazdálkodás korlátozására a Natura 2000 hálózat madárvédelmi, illetőleg élőhelyvédelmi irányelveiből következő célok megvalósulása érdekében kerülhet sor.
- [64] 3.8. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét ugyanazon rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem

vizsgálja {lásd például: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [74]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés *e*) pontja, 23/A. § (3) bekezdése, 24. § (2) bekezdés *o*) pontja, 28/A. § (1) bekezdés *b*) pontja, 28/A. § (5) bekezdése és 45. § (3) bekezdése Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.

VI.

- [65] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés *a*) pontját, 23. § (7) bekezdését és 28/A. § (4) bekezdését érintő indítványi elemeket vizsgálta, valamint a jelen határozat III. részében foglaltak szerint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát végezte el.
- [66] Az alapvető jogok biztosa érvelése szerint azáltal, hogy az Erdőtv. 2017. szeptemberében hatályba lépett 23. § (2) bekezdés *a*) pontja kizárólag az országos jelentőségű védett természeti területeket nevesíti olyanként, melyek esetében az erdészeti hatóság hivatalból eljárva állapíthatja meg az erdő rendeltetését, a helyi jelentőségű védett természeti területen az erdő rendeltetésének megállapítására annak ellenére nem hivatalból, hanem kérelemre kerül sor, hogy a Tvt. 23. §-a és 24. § (1) és (3) bekezdései alapján a védett természeti területek természetvédelmi oltalma minden esetben a védetté nyilvánító jogszabállyal (Tvt., miniszteri rendelet, önkormányzati rendelet) jött létre. Ráadásul az Erdőtv. új 23. § (7) bekezdése értelmében az erdő rendeltetésének kérelemre történő megállapításához a tulajdonos hozzájárulása is szükséges, az Erdőtv. 28/A. § (4) bekezdése értelmében pedig az erdészeti hatóság a jegyző kezdeményezésére a természetvédelmi korlátozást csak akkor rendelheti el, ha a természetvédelmi rendeltetés megállapítása az Erdőtv. 23. § (3) bekezdése alapján megtörtént. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a vizsgálatát az Erdőtv. 23. § (4) bekezdésére is kiterjesztette, tekintettel arra, hogy a 23. § (4) bekezdése értelmében a jegyző közérdekből az erdő természetvédelmi rendeltetésének megállapítását csak akkor kezdeményezheti, ha ezt megelőzően megállapodott a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről, megfizetésének módjáról az erdőgazdálkodóval.
- [67] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabályozás a helyi védettség jogi érvényesüléséhez olyan többletkövetelményeket támaszt, amelyek eredményeként a természetvédelmi korlátozás elrendelésére jogosult hatóság nem tud fellépni a korlátozás címzettjével szemben akkor, ha ahhoz a címzett maga nem járult hozzá, ezáltal a szabályozás az Alaptörvényből levezethető kényszerítő ok nélkül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését sértően csökkentette a helyi védett természeti értékek tényleges védettségi szintjét. Az indítványozó ezen túlmenően arra is hivatkozott, hogy a helyi és az országos védett természeti területek

között az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés *a*) pontjával bevezetett megkülönböztetés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétes.

[68] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés *a*) pontja, 23. § (4) bekezdése, 23. § (7) bekezdése és 28/A. § (4) bekezdése visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábban hatályos szabályozáshoz képest. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 23. §-a értelmében az erdő rendeltetését az erdészeti hatóság állapította meg, az erdőtelepítő javaslatának figyelembevételével (a védett természeti területen lévő erdő elsődleges rendeltetése meghatározásának kivételével). A 24. § (3) bekezdése értelmében ugyanis a védett természeti területen lévő erdő minden esetben természetvédelmi elsődleges rendeltetésűnek minősült, amely rendeltetés a törvény értelmében a védettség fennállása alatt nem volt megváltoztatható. A 27. § (2) bekezdés *j*) pontja értelmében az erdő rendeltetésének közérdekből történő megváltoztatását egyebek között (a feladat- és hatáskörén belül) az érintett települési önkormányzat jegyzője is kezdeményezhette, a 28. § (1) és (2) bekezdései értelmében pedig amennyiben az erdő rendeltetésének meghatározására, illetőleg megváltoztatására közérdekből került sor, az erdőgazdálkodó az ebből eredő kárának és többletköltségének megtérítésére jogosulttá vált, mely kár és többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról a kezdeményező köteles volt az erdőgazdálkodóval megállapodni és a megállapodást a kezdeményezéskor az erdészeti hatóság számára bemutatni. A Tvt. 23. § (1) bekezdése értelmében „[t]ermészeti érték és terület kiemelt oltalma a védetté nyilvánítással jön létre”, a 24. § (1) bekezdése értelmében pedig természeti területet országos jelentőségű terület esetén a miniszter, míg helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési (Budapesten a fővárosi) önkormányzat nyilvánít védetté. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 27. § (1) bekezdése alapján az erdő rendeltetésének megváltoztatásához a tulajdonos, illetőleg közös tulajdon esetén a tulajdonostársak tulajdoni hányad alapján számított 2/3 részének hozzájárulása volt szükséges.

[69] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos rendelkezései a korábban hatályos szabályozást részben megváltoztatták. A jelenleg hatályos 23. § (1) bekezdése értelmében az erdő rendeltetését főszabály szerint az erdőgazdálkodó, illetőleg annak hiányában az erdő használatára jogosult kérelmére állapítja meg az erdészeti hatóság. Ezen főszabály alóli kivételeket tartalmazzák a 23. § (2) és (3) bekezdései, mely kivételek egyikeként a 23. § (2) bekezdés *a*) pontja szerint országos jelentőségű védett természeti terület esetén az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését a védetté nyilvánító jogszabály alapján állapítja meg. Azáltal, hogy a 23. § (2) bekezdés *a*) pontja nem nevesíti a helyi jelentőségű védett természeti területeket a kivételek között, a helyi jelentőségű védett természeti területek rendeltetésének megállapítására

szükségképpen a 23. § (3) bekezdés *m*) pontja alapján, az érintett települési önkormányzat jegyzőjének kezdeményezésére kerül sor. Az Erdőtv. 28/A. § (4) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a helyi jelentőségű védett természeti területek esetében az érintett település jegyzője kezdeményezheti a természetvédelmi rendeltetés megállapítását, melynek azonban előfeltétele, hogy a jegyző megállapodjon az erdőgazdálkodóval a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről, megfizetésének módjáról az Erdőtv. 23. § (4) bekezdésének megfelelően, mely megállapodás hiányában helyi jelentőségű védett természeti terület esetében az erdőgazdálkodási tevékenység egyoldalú, hatóság által elrendelt korlátozására még kivételesen sem kerülhet sor.

- [70] A 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos, illetőleg a jelenleg hatályos szabályozás összevetése alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy amíg 2017. szeptember 1. napját megelőzően a védett természeti területen lévő erdő a törvény erejénél fogva természetvédelmi elsődleges rendeltetéssel bírt, addig az Erdőtv. jelenleg hatályos rendelkezései alapján a helyi védettséggel rendelkező erdők természetvédelmi rendeltetésének megállapítására az illetékes települési önkormányzat jegyzőjének kezdeményezésére, az erdőgazdálkodóval történő megállapodást követően kerülhet csak sor. Ezen megállapodás megkötését megelőzően pedig a helyi jelentőségű védett természeti területek esetében az erdőgazdálkodási tevékenység korlátozására az erdészeti hatóság egyoldalúan egyáltalán nem jogosult.
- [71] Az agrárminiszter érvelése szerint az erdő rendeltetésében való megjelenítés nélkül is mindig érvényesülnek a helyi védettségnak nyilvánított területre vonatkozó természetvédelmi szempontú előírások is. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megjegyzi: abban az esetben, ha a helyi védettségnél területek nem kapnak az Erdőtv. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően természetvédelmi rendeltetést, az egyebek között azzal a következménnyel is jár, hogy az erdészeti hatóság az erdőgazdálkodó beleegyezése nélkül semminemű gazdálkodási korlátozás elrendelésére nem jogosult az adott erdőterületen, miközben a természetvédelmi rendeltetéssel bíró területeken az erdészeti hatóság ilyen jogosultságokkal (még ha korlátozott mértékben is, de) rendelkezik.
- [72] Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy a védelmi szintben történő visszalépésként értékelhető az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés *a*) pontja és 28/A. § (4) bekezdése.
- [73] Az erdőgazdálkodóval történő megállapodás szabályai az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos, illetőleg jelenleg hatályos rendelkezéseiben ugyanakkor mindössze annyiban változtak meg, hogy amíg korábban az erdő rendeltetésének megváltoztatásához közös tulajdon esetén a tulajdonostársak tulajdoni hányad alapján számított 2/3 részének hozzájárulása volt szükséges, addig az Erdőtv. jelenleg hatályos rendelkezései a tulajdonos hozzájárulását írják elő az erdő rendeltetésének

kérelemre történő megváltoztatásához, anélkül azonban, hogy külön is utalnának a közös tulajdon esetén irányadó szabályokra. Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az Erdőtv. eltérő rendelkezéseinek hiányában a közös tulajdonban álló erdő esetében immáron a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény közös tulajdonra vonatkozó szabályai az irányadóak, ideértve a tulajdonostársak határozatának bíróság előtti megtámadására irányadó szabályokat is. Az Erdőtv. 23. § (7) bekezdése ugyanakkor kizárólag az erdő rendeltetésének kérelemre történő megváltoztatása eseteire alkalmazandó, mely esetek körébe nem tartoznak bele az Erdőtv. 23. § (2) és (3) bekezdése szerinti, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével közvetlenül összefüggő esetek. Erre tekintettel – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdését érintő visszalépés hiányában – az Alkotmánybíróság az Erdőtv. 23. § (7) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi elemet elutasította.

- [74] 3. Az Alkotmánybíróságnak következő lépésként azt kellett megvizsgálnia, hogy a környezet védelmére vonatkozó védelmi szintben a fentiek szerint megállapított visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e.
- [75] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó korlátozás csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében igazolható. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a T/14461. számú törvényjavaslat semmilyen indokolást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a helyi jelentőségű védett természeti területek rendeltetésének megállapítására vonatkozó szabályok megváltoztatását a jogalkotó miért határozta el. Ellenkezőleg, a törvényjavaslat indokolása éppen úgy fogalmaz, hogy „[a]z erdő egyes rendeltetései az erdészeti hatóság mérlegelési jogkörén kívül eső döntésekből következnek (pl. természetvédelmi, Natura 2000, honvédelmi, határrendészeti, árvízvédelmi, örökségvédelmi, erdei génrezervátum, vadaspark, vadaskert rendeltetések). Ezeket a rendeltetéseket az erdészeti hatóságnak a rendeltetést megalapozó döntés tudomására jutását követően hivatalból kell megállapítania, illetve ellentétes döntés esetén hivatalból kell törölnie, nem várhat az erdőgazdálkodó kezdeményezésére, ahogy ezt a hatályos rendelkezések tartalmazzák.” Márpedig a helyi jelentőségű védett természeti területek védettsége minden esetben a helyi önkormányzat rendeletén, tehát az erdészeti hatóság mérlegelési jogkörén kívül eső döntésen alapul.
- [76] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére kiemelte: az Erdőtv. 23. § (3) bekezdése szerinti jegyzői kezdeményezési jogkör általános lehetőséget biztosít a jegyző számára a rendeltetés megállapításának kezdeményezésére, az nem csak az önkormányzati rendeletben védetté nyilvánított területek körére vonatkozik. Az agrárminiszter megítélése szerint a Tvt. 62. § (2) bekezdése alapján a jegyző

egyébként is köteles a természetvédelmi elsődleges rendeltetés megállapításának kezdeményezésére, mely rendelkezés alapján ugyanakkor a települési önkormányzatok a védetté nyilvánítási eljárást követően is kötelesek a terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről és őrzéséről gondoskodni. A miniszter érvelése szerint amennyiben a települési önkormányzat ezeket a feladatokat az erdőgazdálkodó útján, annak bevonásával kívánja végezni, akkor erről megállapodás szükséges.

[77] Az Alkotmánybíróság kiemeli: a Tvt. 62. § (2) bekezdése alapján a jegyzőt nyilvánvalóan terheli a természetvédelmi rendeltetés megállapításának kötelezettsége valamennyi, helyi jelentőségű védett természeti terület esetében. Mindez azt jelenti, hogy amíg 2017. szeptember 1. napját megelőzően az erdészeti hatóság hivatalból, az önkormányzati rendelet alapján állapította meg a helyi jelentőségű védett természeti területnek minősülő erdő természetvédelmi rendeltetését, addig erre 2017. szeptember 1. napját követően immáron csak az illetékes jegyző kezdeményezésére kerülhet sor. Az Erdőtv. ugyanakkor 2017. szeptember 1. napjától kezdődően tartalmi előfeltételt támasztott ahhoz, hogy a jegyző ezt a kezdeményezést megtehesse, nevezetesen, hogy a kezdeményezést megelőzően megállapodjon az erdőgazdálkodóval a kár és többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról. Amíg azonban a települési önkormányzat jegyzőjét az agrárminiszter válaszából is kifejezetten következő módon megállapodási kötelezettség terheli, addig a jogszabály ilyen kötelezettséget az erdőgazdálkodóval szemben nem támaszt, és annak a lehetőségét sem teremti meg, hogy a felek közötti bármilyen vita esetén a kár és többletköltség mértékét adott esetben a felektől független hatóság (például a természetvédelmi hatóság) vagy éppen bíróság állapíthassa meg. A szabályozás alapján az erdőgazdálkodó pedig abban az esetben is a megállapodás megkötésének feltételül szabhatja az állítólagosan felmerült kárának és többletköltségének megtérítését az általa egyoldalúan meghatározható mértékben, ha ilyen kára és többletköltsége valójában nem is merült fel, vagy annak az erdőgazdálkodó által megjelölt nagyságrendje megkérdőjelezhető.

[78] A Tvt. 62. § (2) bekezdése értelmében a helyi jelentőségű védett természeti terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről, őrzéséről a védetté nyilvánító települési önkormányzat köteles gondoskodni. Az agrárminiszter érvelése szerint amennyiben a települési önkormányzat ezeket a feladatokat az erdőgazdálkodó útján kívánja végezni, akkor erről megállapodás szükséges. Az Erdőtv. vonatkozó rendelkezése ugyanakkor még abban az esetben is előírja az erdőgazdálkodóval történő megállapodás kötelezettségét a jegyző számára, ha a települési önkormányzat ezeket a feladatokat adott esetben nem az erdőgazdálkodó útján (hanem például egy saját tulajdonában álló gazdasági társaságon keresztül) kívánja végezni. Mindaddig pedig, amíg a megállapodás megkötésre nem kerül, a helyi jelentőségű védett természeti terület természetvédelmi rendeltetésének bejegyzésére

egyáltalán nem kerülhet sor, az erdészeti hatóság pedig bejegyzett védelmi rendeltetés hiányában az erdőgazdálkodó beleegyezése nélkül semmilyen formában nem korlátozhatja az adott területen végezhető gazdálkodási tevékenységek körét. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés *a*) pontja és 28/A. § (4) bekezdése által megvalósított visszalépést a jogalkotó semmilyen alapvető jog érvényesülésével vagy alkotmányos érték védelmével nem igazolta. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megjegyzi: az a szabályozás, mely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése érvényesülése érdekében megkerülhetetlen előfeltételként kötelezően előírja az állam valamely szerve vagy intézménye számára az erdőgazdálkodó, mint magánfél korlátlanul előterjeszhető, igazolási kötelezettséggel semmilyen formában nem terhelt és utóbb sem vitatható igényének teljes elfogadását, nem csupán az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, hanem a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvével is ellentétes.

- [79] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés *a*) pontja és 28/A. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azokat az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként mind az országos, mind pedig a helyi védettség alatt álló természeti területek védettsége az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből következően, a Tvt. rendelkezéseivel összhangban, a jogszabály erejénél fogva és további feltételek teljesítése nélkül áll be.
- [80] Az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés *a*) pontjának megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően nem vizsgálta a rendelkezés Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.
- [81] 4. Az Alkotmánybíróság végezetül az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében hivatalból eljárva az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (4) bekezdését értékelte az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. A vizsgált rendelkezés értelmében amennyiben az erdő rendeltetésének megállapítására a 23. § (3) bekezdésének megfelelően közérdekből kerül sor, a kezdeményező köteles a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról az erdőgazdálkodóval megállapodni, és a megállapodást a rendeltetés megállapításának kezdeményezésekor az erdészeti hatóság számára bemutatni. Mindez azt jelenti, hogy a szabályozás értelmében az erdő rendeltetésének közérdekből történő megállapítására kizárólag az erdőgazdálkodó beleegyezése esetén kerülhet sor. Ebből következően az erdőgazdálkodó beleegyezésének hiányában az erdő rendeltetésének megállapítására vonatkozó közérdek érvényesítésére nem kerülhet sor, azt az erdőgazdálkodó magánérdeke minden egyes esetben megkerülhetetlen módon megelőzi. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy a P) cikk (1)

bekezdésében, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdésben foglalt jogosultságok érvényesülésének Erdőtv. 23. § (4) bekezdése szerinti korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban áll-e.

- [82] 4.1. Az erdőgazdálkodók erdő használatához, illetőleg hasznosításához fűződő gazdasági jogosultságai az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése (amennyiben az erdőgazdálkodó egyben az erdőterület tulajdonosa), illetőleg XII. cikk (1) bekezdése (amennyiben az erdőgazdálkodó nem tulajdonosként használja, illetőleg hasznosítja az erdőt) hatálya alá tartoznak, ekként az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó, az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése szerinti közérdek korlátozását más alapvető jog érvényesülése jelen esetben igazolja.
- [83] 4.2. Az Alkotmánybíróságnak ezért következő lépésként azt kellett megvizsgálnia, hogy a tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozás szabadsága a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően indokolja-e azt a szabályozást, melynek értelmében az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának előfeltétele, hogy a kezdeményező a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról az erdőgazdálkodóval megállapodjon, és a megállapodást az erdő rendeltetése megállapításának kezdeményezésekor az erdészeti hatóság számára bemutassa.
- [84] A tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog természetéből következik a tulajdonjog tárgyának, illetőleg a vállalkozási tevékenységnek az állami beavatkozással szembeni védelme. Miközben egyes esetekben a tulajdonjog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog korlátozása akár a kártalanítás biztosításának lehetősége nélkül is alkotmányos lehet, a természetvédelem mint közérdek érvényesülése érdekében külön is üdvözlendő az a jogalkotói döntés, mely a tulajdonos (illetőleg az erdőgazdálkodó) kárának és költségeinek megtérítésével egyensúlyt biztosít az Erdőtv. 23. § (3) bekezdésén alapuló közérdek-érvényesítés és a tulajdonos, illetőleg erdőgazdálkodó tulajdona vagy vállalkozása védelméhez fűződő érdeke között, ezzel is elősegítve a természeti értékek védelmének hatékonyságát. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése szerinti szabályozás szükségessége alkotmányosan igazolható.
- [85] 4.3. A vizsgált és a fentiek szerint elviekben szükséges szabályozás (a tulajdonos, illetőleg az erdőgazdálkodó kára és költségei megtérítésének biztosítása) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően akkor igazolható, ha a szabályozás az elérni kívánt céllal arányosnak tekinthető. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a vizsgált szabályozás azonban nem felel meg az arányosság követelményének. Azáltal ugyanis, hogy a közérdek érvényesítésének előfeltétele a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról történő előzetes megállapodás, ezáltal a szabályozás nem biztosítja annak lehetőségét, hogy minden esetben egyidejűleg érvényesüljön a közpénzekkel való felelős gazdálkodás

követelménye és a közérdek szolgálata, illetőleg a természeti erőforrások megóvása. Abban az esetben ugyanis, ha az erdőgazdálkodó a tényleges kárát, illetőleg valóban indokolt költségeit meghaladó mértékű ellentételezésre tart igényt, az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának kezdeményezője csak a megállapodás megkötése érdekében az egyébként vitatható indokoltságú erdőgazdálkodói igények elfogadása és a természeti erőforrások megóvásának feladása között választhat. Különösen élesen jelentkezik ez az ellentmondás akkor, ha valamely jogszabályi rendelkezés az adott állami szervet ráadásul kötelezi is az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának kezdeményezésére, hiszen ebben az esetben ez a szabályozás egy lényegében bármilyen tartalmú erdőgazdálkodói igény elfogadásának kötelezettségével válik egyenértékűvé.

[86] A szabályozás azt sem teszi lehetővé, hogy adott esetben – ha a kezdeményező egyébként vitatja az erdőgazdálkodó igényeit, ám az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapítását feltétlenül indokoltnak tartja – bíróság döntsön az erdőgazdálkodó kárának, illetőleg költségeinek mértékéről. Mindez azt jelenti, hogy a szabályozás az erdőgazdálkodók magánérdekét egyértelműen a természeti erőforrások megóvásának Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó közérdeke elé helyezi. A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság korábban már többször is rámutatott, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesít {legutóbb: 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [16]}. Ezen törvényi és szervezeti garanciák csak akkor érvényesülnek maradéktalanul, ha a környezet védelme érdekében elfogadott szabályok biztosítják az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelmét is {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]}. Tekintettel arra, hogy a vizsgált szabályozás ezen követelményeket nem teljesíti, hanem azzal éppen ellentétesen az erdőgazdálkodók gazdasági magánérékének hatékony érvényesítésének biztosítását célozza a természetvédelmi közérdekekkel szemben, ezért annak arányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem igazolható.

[87] 4.4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azt az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként továbbra is hatályban marad az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának esetén az erdőgazdálkodó kárának és többletköltségének megtérítésére vonatkozó kötelezettség előírása, azonban az erdőgazdálkodóval történő megállapodás megkötése nem előfeltétele az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának és ezáltal az erdővel kapcsolatos gazdasági tevékenységek közérdekből történő korlátozásának.

VII.

- [88] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Erdőtv. 23/A. § (2) bekezdése „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” és a 23/A. § (3) bekezdése „, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrésze Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg, melyek alaptörvény-ellenességét az indítványozó az alábbi érvekre tekintettel állítja.
- [89] 1. A törvény 23/A. § (2) bekezdése és 23/A. § (3) bekezdése a korábban hatályos általános elsődleges természetvédelmi rendeltetéshez képest a védelmi szintben történő visszalépést valósít meg azáltal, hogy az árvízvédelmi és a honvédelmi rendeltetés immáron megelőzi a természetvédelmi, valamint a Natura 2000 rendeltetést. Az alapvető jogok biztosa szerint mind az árvízvédelem, mind pedig a honvédelem Alaptörvényben meghatározott alapvető jogokhoz köthető, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a szabályozás teljesíti-e a szükségesség és arányosság követelményét. Az indítvány szerint a honvédelmi és árvízvédelmi rendeltetésekhez kötődő erdőgazdálkodási beavatkozások egyik lényegi eleme, hogy általános érvennyel teszik lehetővé a területen lévő növényállomány vagy annak egyes részei eltávolítását, valamint a természetvédelmi céllal szemben más fajok és növényállomány ültetését és fenntartását, illetve olyan módszerek alkalmazását, amelyek egyébként a védett természeti területeken tiltottak lennének. Éppen ezért az indítványozó úgy véli, hogy az a megoldás felel meg a szükségesség és arányosság követelményének, ha az általános természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 védelmi cél elsődlegessége mellett a honvédelmi, illetőleg árvízvédelmi rendeltetés másodlagos rendeltetésként kerülne megjelölésre. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó nem a lehető legenyhébb szabályozási megoldást választotta, ezért a támadott szabályozás az indítvány alapján az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben olyan visszalépést valósít meg a környezet védelmi szintjében, amely a szükségesség és arányosság követelményével nem igazolható.
- [90] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját követően hatályos 23/A. § (2) bekezdése „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” és a 23/A. § (3) bekezdése „, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrészával összefüggésben is elsőként azt kellett meghatároznia, hogy a megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábban hatályos jogi szabályozáshoz képest, hiszen csak ebben az esetben merülhet fel az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapíthatósága a visszalépés tilalma elvének sérelme miatt.
- [91] A 23/A. § (2) és (3) bekezdése értelmében különleges honvédelmi területen lévő erdők esetében a honvédelmi, folyók nagyvízi medrének elsődleges és másodlagos levezető sávjába eső erdők esetében az árvízvédelmi rendeltetést kell megállapítani,

míg a folyók nagyvízi medrének átmeneti levezető sávjába eső erdők esetében az árvízvédelmi rendeltetés az erdő árvizek levezetésében betöltött szerepétől és az erdő egyéb közérdekű funkcióitól függően elsődleges rendeltetésként is megállapítható. Figyelemmel arra, hogy 2017. szeptember 1. napját megelőzően az árvízvédelmi, illetőleg honvédelmi rendeltetés nem előzhette meg a természetvédelmi rendeltetést, az erdők rendeltetései szempontjából pedig a rendeltetések sorrendje érdemben meghatározza az adott területen végezhető tevékenységek körét, ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vizsgált szabályozás szűkíti a természetvédelmi rendeltetésből fakadó lehetőségek alkalmazását az árvízvédelmi és honvédelmi rendeltetés érvényesülése javára, mely egyértelműen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése érvényesülésének korlátozását eredményezi a korábbi szabályozáshoz képest.

- [92] 3. Az Alkotmánybíróságnak következő lépésként azt kellett ezért megvizsgálnia, hogy a környezet védelmére vonatkozó szabályozásban történt visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e, azaz az alátámasztható-e más alapvető jog érvényesülésével vagy valamely alkotmányos érték védelmével, és amennyiben igen, a szabályozás szükségessége és arányossága megállapítható-e.
- [93] 3.1. Az Alkotmánybíróság az Erdőtv. védett természeti területeken elhelyezkedő erdők honvédelmi, illetőleg árvízvédelmi elsődleges rendeltetésüként történő megjelölését lehetővé tevő 23/A. § (2) és (3) bekezdésével összefüggésben az alábbi következtetésekre jutott. Az Erdőtv. 24. § (2) bekezdés *p*) pont *pa*) alpontja értelmében az árvízvédelmi különleges védelmi rendeltetés a folyók nagyvízi medrében elhelyezkedő, az árhullámok biztonságos levezetését biztosító erdők esetében jelölhető meg. A *pb*) alpont értelmében honvédelmi különleges védelmi rendeltetés a Magyar Honvédség szervezetei részére a 2011. évi CXIII. törvényben meghatározott feladatai ellátására rendelkezésre bocsátott erdő.
- [94] Magyarország az ország földrajzi elhelyezkedése miatt fokozottan ki van téve az árvízveszélynek, az árvizek kockázata pedig a XXI. század első felében részben a klímaváltozás és más természeti folyamatok változása, részben az emberi beavatkozások hatása miatt egyre emelkedő tendenciát mutat [Részletesen lásd: Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv), 2017, különösen 4.2.2. Területi vízgazdálkodás]. A belügyminiszter ezzel összefüggésben hivatkozott a Kvassay Jenő Terv 4.5.4. pontjára is, mely rögzíti: „A folyóink, vízfolyásaink medrében levő építmények, az elvadult szántók, az erdők aljnövényzetének elburjánzása rontja a folyó vízszállító képességét. Ezt igazolja, hogy bár az árvízi vízhozamok nem nőnek, a vízállások erősen emelkednek (például Budapestnél 10 éven belül 3 alkalommal döntött rekordot a Duna vízállása, holott a vízhozam nem változott számottevően). A nagyvízi medrekből kivonult a szántóföldi művelés, a parlagon maradó földeken özönfajok burjánzottak el, jelentős érdességet okozva a víz lefolyásának útjában.” A

belügyminiszter arra is utalt, hogy az árvízvédekezés egyaránt szükséges az Alaptörvény II. cikke szerinti élethez való jog, a IV. cikk szerinti személyi biztonság és a XIII. cikk szerinti tulajdonhoz való jog biztosítása érdekében. Mindezek alapulvételével az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy tekintettel az egyre növekvő méretű árvizek által potenciálisan okozható, adott esetben akár az emberéletet is veszélyeztető károk lehetőségére, a védett természeti területeken árvízvédelmi célból történő beavatkozás lehetőségének szükségessége nem kérdőjelezhető meg.

[95] Az Alaptörvény XXXI. cikk (1) bekezdése értelmében minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 1. § (1) bekezdése értelmében a honvédelem nemzeti ügy. A honvédelem célja (a 2011. évi CXIII. törvény preambulumaival összhangban) mindenekelőtt Magyarország függetlenségének, területi épségének, nemzetközi szerződésekben rögzített határainak, lakosságának és anyagi javainak megvédése. Az Alkotmánybíróság megkeresésére a honvédelmi miniszter is hangsúlyozta, hogy a Honvédség céljához, rendeltetéséhez és az ehhez szükséges feltételek biztosításához a honvédelmi rendeltetésű ingatlanokkal való elsődlegesen honvédelmi célú rendelkezés az ország- és nemzetvédelmi érdekek megvalósulása érdekében kétségtelen és vitathatatlan. Nem kérdőjelezhető meg ezért azon szabályozás szükségessége, amely ezen honvédelmi célok megvalósításának biztosítása érdekében a védett természeti területek, illetőleg Natura 2000 területek esetében is lehetővé teszi az adott terület elsődleges rendeltetésének honvédelmi védelmi célra történő kijelölését.

[96] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az Erdőtv. 23/A. § (2) és (3) bekezdése szerinti szabályozás a környezet már elért védelmi szintjéhez képest arányos korlátozást valósít-e meg.

[97] Az Erdőtv. indítvány elbírálásakor hatályos 24. § (2) bekezdés *p*) pont *pa*) alpontja értelmében az árvízvédelmi rendeltetés kizárólag a folyók nagyvízi medrében elhelyezkedő olyan erdő számára jelölhető meg, amely az árhullámok biztonságos levezetését biztosítja. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 24. § (1) bekezdése értelmében a nagyvízi meder elsődleges rendeltetése a mederből kilépő árvíz és a jég levezetése. A törvény 24. § (7) bekezdése értelmében a folyók nagyvízi medrére kezelési tervet kell készíteni, melyet össze kell hangolni egyebek között a védett természeti területekre vonatkozóan elkészített természetvédelmi kezelési tervekkel, a Natura 2000 területekre elkészített természetvédelmi kezelési és fenntartási tervekkel, valamint a körzeti erdőtervekkel is. Az Erdőtv. 23/A. § (2) és (3) bekezdéséből következően az árvízvédelmi elsődleges rendeltetésű erdők esetében is lehetséges a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 rendeltetés további rendeltetesként történő megjelölése. Mindez azt jelenti, hogy az árvízvédelmi elsődleges rendeltetés megállapítására kizárólag a jogszabályok által egyértelműen meghatározott földrajzi területen van lehetőség, és ezeken a területeken az

árvízvédelmi rendeltetésből fakadó kötelezettségeket nem korlátlanul, hanem a természetvédelmi és Natura 2000 rendeltetésből fakadó kötelezettségekkel összhangban lehet csak gyakorolni, az árvízvédelem elsődlegessége pedig nem zárja ki a természetvédelmi és Natura 2000 rendeltetés érvényesülését mindaddig, amíg azt az árvízi biztonság érvényesülése egyébként lehetővé teszi. A szabályozás megváltozása pedig kizárólag azt az esetet érinti, amikor az árvízvédelmi és természetvédelmi szempontok feloldhatatlan ellentétbe kerülnek egymással, és kizárólag erre az esetre biztosítja az árvízvédelmi szempontok feltétlen érvényesülését.

- [98] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére azt is kiemelte, hogy az Erdőtv. az érintett területeket nem automatikusan sorolja át árvízvédelmi elsődleges rendeltetésűvé, hanem erre kizárólag akkor kerül sor, ha azt a szakterületért felelős vízügyi hatóság indokoltnak tartja.
- [99] Ezen, a jogszabályokban kifejezetten megjelenő garanciális jelentőségű korlátokra tekintettel az Erdőtv. 23/A. § (2) és (3) bekezdésében az árvízvédelmi rendeltetéssel összhangban megjelenő védelmi szintben történő visszalépés nem tekinthető aránytalannak.
- [100] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 24. § (2) bekezdés *p)* pont *pb)* alpontja értelmében honvédelmi védelmi rendeltetés a Magyar Honvédség 2011. évi CXIII. törvényben meghatározott feladatai ellátására a törvény 42. § (1) bekezdésben foglaltak szerint rendelkezésre bocsátott erdő. A 2011. évi CXIII. törvény 42. § (1) bekezdése értelmében „[a] honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában lévő ingatlanok elsődleges rendeltetése a honvédelmi feladatok ellátásának biztosítása”. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 16/A. § (1) bekezdése pedig azt is rögzíti, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok átadás-átvételéről a honvédelemért felelős miniszter megállapodást köt a Nemzeti Földügyi Központtal, ekként azok a Nemzeti Földalapba kerülnek át, honvédelmi elsődleges rendeltetésük pedig megszűnik. Ugyancsak kiemelő, hogy a honvédelmi elsődleges rendeltetésű Natura 2000 területekre is vonatkozik a Natura 2000 Kezelési Fenntartási Tervek elkészítésének és betartásának kötelezettsége, melyek módosítására a honvédelemért felelős miniszter egyoldalúan nem jogosult.
- [101] Az Erdőtv. 23/A. § (4) bekezdése (az árvízvédelmi védelmi rendeltetéshez hasonlóan) ugyancsak korlátozza ezen védelmi rendeltetés alkalmazási körét, amikor meghatározza, hogy a honvédelmi rendeltetés megállapítására a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény alapján különleges honvédelmi területként kijelölt területen lévő terület esetében kerülhet csak sor. Az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy a honvédelmi védelmi rendeltetés, mint elsődleges rendeltetés megállapítása sem zárja ki a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 védelmi rendeltetés további rendeltetesként

történő megjelölését mindaddig, amíg az kifejezetten ellentétessé nem válik a nemzet védelmi érdekeivel. Ennek megfelelően a honvédelmi rendeltetésből fakadó kötelezettségek sem gyakorolhatóak korlátlanul, hanem a szabályozás megköveteli a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 rendeltetésből fakadó kötelezettségek érvényesítését mindaddig, amíg azok nem állnak ellentétben a honvédelmi védelmi rendeltetésből fakadó követelményekkel. A megváltozott szabályozás kizárólag azt az esetet érinti, amikor a honvédelmi szempontok ütköznek a természetvédelmi szempontokkal, és kizárólag ebben az esetben írja elő a honvédelmi szempontok prioritását. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Erdőtv. 23/A. § (2) és (3) bekezdésében a honvédelmi védelmi rendeltetéssel összhangban megjelenő védelmi szintben történő visszalépést sem találta aránytalannak, tekintettel arra, hogy a honvédelmi védelmi rendeltetésből fakadó kötelezettségek csak annyiban előzik meg a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 védelmi rendeltetésből fakadó kötelezettségeket, amennyiben az a védelmi rendeltetésből következő közérdekű cél megvalósításához feltétlenül szükséges, és amennyiben honvédelmi célokra már nem szükséges az erdő, úgy az visszakerül a polgári erdőgazdálkodás körébe.

[102] 3.3. A fentiekre tekintettel – a szabályozásban az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdését érintő aránytalan mértékű visszalépés hiányában – az Alkotmánybíróság az Erdőtv. 23/A. § (2) bekezdése „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” és 23/A. § (3) bekezdése „, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi elemet elutasította.

VIII.

[103] 1. Az Alkotmánybíróság eljárása következő lépéseként az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (5) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg.

[104] Az alapvető jogok biztosa érvelése szerint az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 24. § (1) bekezdése a Tvt. rendelkezéseivel összhangban a természetvédelmi elsődleges rendeltetés mellett kifejezetten kizárta a gazdasági rendeltetés további rendeltetesként történő előírását. Az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése ugyanakkor immáron csak a fokozottan védett természeti területen lévő erdő esetében tiltja a gazdasági rendeltetést, ezáltal a szabályozás a védett természeti területen lévő erdők több, mint 80%-án (melyek ugyancsak jogosultak természetvédelmi rendeltetésre) a korábbi védelmi szinthez képest nyilvánvaló visszalépést valósít meg. Ezzel összefüggésben az indítványozó arra is utal, hogy a gazdasági rendeltetés lényegesen tágabb kör annál, mint amiről az előterjesztői indokolás utalásszerűen szól, a jogszabály azonban az Erdőtv. vonatkozó rendelkezéséhez nem kapcsol olyan általános korlátozó szabályt, amelyből az

következne, hogy a védett természeti területen lévő erdők esetében a gazdasági rendeltetés az általános gazdasági rendeltetéshez képest eltérő tartalmú lenne. Az alapvető jogok biztosa ezzel összefüggésben arra is kitért, hogy a jogalkotó a módosítás indokaként sem alkotmányos értéket, sem pedig alapvető jogot nem jelölt meg, hanem azt csupán azzal indokolta, hogy vannak olyan védett természeti területek, ahol nem a faanyagtermelést nem szolgáló üzemmód került megállapításra, amelyből tévesen azt az általános következtetést vontta le, hogy akkor azok az erdők általában és automatikusan faanyagtermelő rendeltetésűnek tekinthetők. Az indítvány szerint ugyanakkor az erdő rendeltetése az erdőgazdálkodás hosszú távú célját határozza meg, míg az üzemmód e cél elérését szolgáló eszköz. Ebből következően minden esetben a rendeltetés meghatározása az első, és csak ezt követően kerülhet sor az alkalmazható üzemmód előírására. Tekintettel arra, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos rendelkezése kifejezetten kizárta a gazdasági rendeltetés további rendeltetesként való meghatározását, ezért a nem faanyagtermelést szolgáló üzemmódon kívül alkalmazott üzemmódok gazdasági rendeltetést soha nem szolgálhattak, mert védett természeti területen gazdasági rendeltetés korábban nem volt elfogadható. Az alapvető jogok biztosa ezzel összefüggésben arra is felhívja a figyelmet, hogy a gazdasági rendeltetéssel együtt jár a faanyag kivételének kényszere is.

[105] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját követően hatályos 23. § (5) bekezdésével összefüggésben is elsőként azt kellett meghatároznia, hogy a megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábban hatályos jogi szabályozáshoz képest, hiszen csak ebben az esetben merülhet fel az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapíthatósága a visszalépés tilalma elvének sérelme miatt. Ehhez az Alkotmánybíróságnak azt kellett értékelnie, hogy mennyiben változott meg a védett természeti területen levő, természetvédelmi rendeltetésű erdőkben végezhető gazdasági tevékenységek köre azáltal, hogy az Erdőtv. ezen területek esetében is lehetővé teszi immáron a gazdasági rendeltetés megjelölését.

[106] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 24. § (3) bekezdése értelmében a védett természeti területen lévő erdő természetvédelmi elsődleges rendeltetésű, amely rendeltetés a védettség fennállása alatt nem változtatható meg. A 24. § (4) bekezdése értelmében pedig a védett természeti területen lévő erdők esetében további rendeltetesként gazdasági rendeltetések nem voltak megjelölhetőek. Mindez azt jelenti, hogy 2017. szeptember 1. napját megelőzően valamennyi védett természeti területen lévő erdő esetében az elsődleges rendeltetés természetvédelmi rendeltetés volt, másodlagos rendeltetesként pedig kizárólag olyan, a 24. § (2) bekezdése szerinti védelmi és 25. § szerinti közjóléti rendeltetések megjelölésére volt lehetőség, amelyek nem tartoztak a 26. § szerinti gazdasági rendeltetések körébe. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos módosítása

ezt a szabályozást oly módon változtatta meg, hogy a 23. § (5) bekezdése a gazdasági rendeltetés megjelölését immáron csak a fokozottan védett természeti területek esetében zárja ki.

[107] Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalásában a módosítást akként értékelte, hogy az „jelentős mértékben helyezi előtérbe a védett területen álló erdők gazdasági hasznosítását, ami ellentétes a védelem céljaival”. A Pro Silva Hungaria Egyesület az Alkotmánybíróság megkeresésére azt emelte ki, hogy az erdőgazdálkodás célját a rendeltetés határozza meg.

[108] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése a védelmi szintben történő visszalépést eredményez a 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos szabályozáshoz képest azáltal, hogy a védett természeti területek esetén kifejezetten beemeli az erdőgazdálkodás céljai közé a gazdasági rendeltetés érvényre juttatását. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is utal, hogy az Erdőtv. 27. § (1) bekezdése alapján az erdészeti hatóság nem a természetvédelmi rendeltetésű erdőterületek egészén, hanem csupán azok egy részén jogosult az erdőgazdálkodás korlátozására. Ennek megfelelően az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése a természetvédelmi rendeltetéssel bíró, védett természeti területnek minősülő azon erdőterületek esetében, melyek nem az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja szerinti természetességi állapotúak, az erdészeti hatóság számára semmilyen lehetőséget nem biztosít az erdőgazdálkodás egyoldalú korlátozására.

[109] 3. Az Alkotmánybíróságnak következő lépésként ebben az esetben is azt kellett megvizsgálnia, hogy a környezet védelmére vonatkozó szabályozásban történt visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e, azaz az alátámasztható-e más alapvető jog érvényesülésével vagy valamely alkotmányos érték védelmével, és amennyiben igen, a szabályozás szükségessége és arányossága megállapítható-e.

[110] 3.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a T/14461. számú törvényjavaslat semmilyen indokolást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a korábbi szabályozás kifejezett tiltása ellenére a fokozottan védett természeti területek körébe nem tartozó védett természeti területeken miért kell lehetővé tenni a gazdasági rendeltetés megjelölhetőségét és ezáltal miért szükséges a környezet és természet állapotára vonatkozó védelmi szintben történő visszalépés. Figyelemmel az Erdőtv. vonatkozó – az Alkotmánybíróság által határozata jelen részében vizsgált – rendelkezéseinek tartalmára, az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése a védett természeti területeken való gazdálkodás lehetővé tételével az adott területek tulajdonosainak, illetőleg erdőgazdálkodóinak az érdekeit kívánta előmozdítani. Ezt a megközelítést támasztja alá az Országos Környezetvédelmi Tanács megállapítása és a Pro Silva Hungaria Egyesület álláspontja is. Ennek megfelelően a védett természeti területek tulajdonosainak, illetőleg erdőhasználóinak érdekei az Alaptörvény XIII. cikk

(1) bekezdésével, illetőleg XII. cikk (1) bekezdésével, azaz más alapvető jogok érvényesülésével igazolhatóak, ekként azok megfelelnek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó követelményeknek.

[111] Az Alkotmánybíróságnak ezért következő lépésként a környezet védelmi szintjében az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (5) bekezdése által megvalósított visszalépés szükségesség, illetőleg arányosság követelményének való megfelelését kellett értékelnie.

[112] 3.2. Az Alkotmánybíróság az Erdőtv. védett természeti területeken való gazdálkodás lehetővé tételét biztosító 23. § (5) bekezdésével összefüggésben utal a jelen határozat V. rész 3.4.2. pontjában tett megállapításokra. Eszerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot és mindenkit terhelő kötelezettsége pedig ezen társadalmi felelősség egyik nevesített esetét jeleníti meg. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított munka és foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog pedig nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás vagy tevékenység végzéséhez. Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le olyan kötelezettség, amely alapján az államnak lehetővé kellene tennie a gazdálkodási tevékenységet a tulajdonosok, illetőleg az erdőgazdálkodók számára olyan védett természeti területeken, melyek korábban kifejezetten ki voltak zárva a gazdasági tevékenység lehetőségéből. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy azzal, hogy a jogalkotó semmilyen érdemi indokát nem adta annak, hogy miért lenne szükséges a tulajdonosok, illetőleg az erdőgazdálkodók gazdasági érdekeinek előmozdítása a védett természeti területeken történő gazdálkodás lehetőségének megteremtésével. Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi, hogy a fentiekben túlmenően a védett természeti területeken a gazdasági rendeltetés megjelölésének lehetővé tételével egyidejűleg a jogalkotó az erdészeti hatóságot megfosztotta attól a jogkörétől, hogy a védett természeti területek mindegyikén korlátozhassa az erdőgazdálkodó gazdálkodási tevékenységét, és ezen területek esetében a gazdasági tevékenység korlátozására kizárólag az erdőgazdálkodóval történő megállapodás alapján nyílik lehetőség.

[113] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kiemelte: az erdőgazdálkodási rendeltetés célja az erdőgazdálkodás eszközeinek olyan helyes megválasztása, amely a lehető legjobban biztosítja a kitűzött célok leghatékonyabb megvalósítását. A miniszter álláspontja szerint a gazdasági rendeltetés védett természeti területek esetében történő megjelölése nem jelent automatikus, ellenőrizetlen vagy korlátlan érvényesülést bármilyen erdőhasználati gazdasági érdekeknek, a gazdasági rendeltetés megengedése a fokozottan védett kategóriába nem sorolt védett természeti területeken nem a gazdasági érdekeket szem előtt tartó faanyagtermelés lehetővé tételét szolgálja, hanem az alapvetően természetvédelmi célok eléréséhez szükséges tervszerű erdőgazdálkodás hatékonyabb érvényesülését.

Az agrárminiszter válaszában ugyanakkor azt is elismerte, hogy a gazdasági rendeltetéshez a törvény nem kapcsol általános korlátozó szabályt. Az agrárminiszter végezetül azt is megemlítette, hogy az Erdőtv. és végrehajtási jogszabályai több helyen is biztosítják, hogy egyes tevékenységek megkezdése előtt az erdészeti vagy természetvédelmi hatóság preventív jelleggel beavatkozzon.

[114] Az Alkotmánybíróság a fentiek értékelésével rámutat: a vizsgált rendelkezés nem csupán azt teszi lehetővé, hogy a védett természeti területen kivételesen valamilyen gazdasági tevékenység folytatására kerüljön sor, hanem kifejezetten azt, hogy a védett természeti területen történő erdőgazdálkodás rendes, mindennapi céljai közé kerüljön a gazdasági rendeltetés, anélkül, hogy a védett természeti területen történő gazdálkodásra vonatkozóan az általános gazdálkodási szabályokhoz képest bármilyen speciális szabály létezne. A gazdasági rendeltetés célja pedig kifejezetten az, hogy lehetőséget teremtsen olyan erdőgazdálkodási eszköz alkalmazására is, „amely a lehető legjobban biztosítja a kitűzött célok leghatékonyabb megvalósítását”. Az Erdőtv. egyetlen rendelkezése sem rögzít olyan kötelezettséget, amely a gazdasági rendeltetés hiányát összekapcsolná a faanyagtermelést nem szolgáló üzemmód alkalmazásának kötelezettségével, különös tekintettel arra a tényre, hogy nem csupán vágásos és faanyagtermelést nem szolgáló üzemmódok léteznek, hanem a két szélsőséges eset között további két üzemmód is megtalálható: a korlátozott mértékű fakitermelést biztosító örökerdő és átmeneti üzemmódok, melyek kifejezetten összhangban állnak a természetvédelmi rendeltetésből következő célokkal. Az Alkotmánybíróság a szabályozás értékelése során pedig azt sem hagyhatta figyelmen kívül, hogy az Erdőtv. a származékerdőben még abban az esetben sem biztosít semmilyen korlátozási lehetőséget az erdészeti hatóság számára, ha az adott terület egyébként természetvédelmi rendeltetéssel is bír, egyértelműen lehetővé téve azt az indítványban is foglalt értelmezést, mely szerint a védett természeti területeken a gazdasági rendeltetés megjelölése egyes esetekben oly módon teszi lehetővé valamennyi gazdasági tevékenység végzését, hogy az illetékes hatóságok a megváltozott szabályozásból következően immáron semmilyen eszközzel nem rendelkeznek az adott tevékenység korlátozására vonatkozóan.

[115] Mindez azt jelenti, hogy az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése által a védelmi szintben megvalósuló egyértelmű visszalépés sem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal, sem pedig a XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való joggal nem igazolható, és nem teljesíti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó, a jogalkotással szemben támasztott követelményeket sem.

[116] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (5) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azt az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés

eredményeként az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos rendelkezéseinek megfelelően sem a fokozottan védett, sem pedig a védett természeti területen található erdőnek nem lehet további gazdasági rendeltetése.

IX.

[117] 1. Az indítvány vizsgálatának következő elemeként az Alkotmánybíróság az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 10. § (3) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját értékelte.

[118] Az indítványozó érvelése szerint az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése az állami tulajdonú erdőkben is a korábbiaknál nagyobb szabadságot ad az erdészeti hatóság számára a tarvágás tilalma alóli felmentésre. Amíg az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos rendelkezései a tarvágás tilalma alóli felmentést állami erdők esetén csak az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontja szerinti természetességű erdőkben engedélyezték, addig az Erdőtv. jelenleg hatályos rendelkezései ezt a felmentést kiterjesztették a természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű erdőkre is azáltal, hogy a támadott szabályozás a tarvágás alóli felmentés esetkörének meghatározásához az Erdőtv. 10. § (2) bekezdésére hivatkozik. Az alapvető jogok biztosának megítélése szerint ugyanakkor nincs olyan alkotmányos ok, illetőleg a szükségesség és arányosság tesztjének megfelelő kényszerítő ok, amely ezt a változtatást az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben indokoltá tenné. Az indítványozó ezen túlmenően arra is hivatkozik, hogy az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése részben ellentétes a Tvt. tarvágásra vonatkozó rendelkezéseivel, ezért az erdőgazdálkodók számára a magatartásukra vonatkozó szabályok összessége nem egyértelmű és nem előre kiszámítható, ekként a szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság sérelmét is megvalósítja.

[119] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Erdőtv. indítvány elbírálásakor hatályos 10. § (3) bekezdésével összefüggésben is elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy a megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábbi szabályozási szinthez képest, hiszen ez a kérdés előfeltétele a visszalépés tilalma elvével összefüggésben az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelme megállapíthatóságának.

[120] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 10. § (3) bekezdése értelmében az erdészeti hatóság kivételesen engedélyezhette a tarvágást termőhelyi vagy erdővédelmi okokból, vagy a természetes újulat megőrzése érdekében az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontja szerinti természetességű, állami tulajdonú erdőben. A 10. § (2) bekezdése ugyanakkor akként rendelkezett, hogy a védelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű erdők mindegyikében, így a 7. § (1) bekezdés *a)*, *b)*

és c) pontja szerinti természetes erdőkben, természetszerű erdőkben és származékerdőkben is kifejezetten megtiltotta a tarvágás lehetőségét.

[121] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos módosítása a korábbi szabályozást több elemében is megváltoztatta. Egyfelől, a 10. § (2) bekezdése a tarvágás tilalmát a korábbi védelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű erdők körénél szűkebben határozta meg, amikor úgy rendelkezett, hogy a védelmi elsődleges rendeltetésű erdők közül csak a természetvédelmi, Natura 2000 és tájképvédelmi rendeltetés esetén tiltja meg a tarvágást, és ezekben is csak akkor, ha azok az állam 100 százalékos tulajdonában állnak. Ugyanakkor a jogalkotó még ezen rendeltetés esetében is csak a 7. § (1) bekezdés a), b) vagy c) pontja szerinti természetességi állapotú erdők kategóriájára, és még ezen kategóriákon belül is csak a természetes mageredetű erdőfelújításra alkalmas erdőkre korlátozta a tarvágás tilalmát. Másfelől a 10. § (2) bekezdése még ezen erdők esetében is megszüntette a tarvágás abszolút tilalmát, kifejezetten lehetővé téve annak engedélyezését a 10. § (3) bekezdésében, illetőleg az indítványban nem támadott 73. § (6) bekezdésében foglalt okokból. Az erdészeti hatóság pedig ezen erdők esetében immáron már nem csak „kivételesen” engedélyezheti a tarvágást, hanem azt az erdőtervben vagy annak módosítása során bármikor lehetővé teheti. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 10. § (3) bekezdése a védelmi szintben történő olyan visszalépést valósít meg, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozik.

[122] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt értékelte, hogy a környezet állapotára vonatkozó védelmi szintben a fentiek szerint bekövetkezett visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e más alapvető jog érvényesülésével vagy valamely alkotmányos érték védelmével, és amennyiben igen, úgy a korlátozás szükségesnek, illetőleg arányosnak tekinthető-e.

[123] 3.1. Már a T/14461. számú törvényjavaslat is a végül elfogadásra került 2017. évi LVI. törvénnyel azonos módon javasolta szabályozni az állami tulajdonú erdőkben lehetséges tarvágás eseteit. A törvényjavaslat indokolása szerint „[a] törvény hatályba lépése óta kellő tapasztalat gyűlt össze ahhoz, hogy az állami tulajdonú erdőkben a tarvágás korlátozásáról szóló rendelkezések az eredeti célokkal összhangban, de az alkalmazhatóság tekintetében is megfelelően módosításra kerüljenek. A javasolt módosítások célja kizárólag az, hogy olyan esetben ne legyen tiltva a tarvágás, ahol az erdőfelújításra más módon nincs lehetőség, illetve az erdő rendeltetéseiből fakadó közérdekű elvárások a tarvágást általános érvényűen nem zárják ki”, azaz általános jelleggel minden olyan esetben lehetővé tegye a tarvágást, mint a természetes ökoszisztéma rendszerébe való drasztikus beavatkozást, ahol azt a törvény nem tiltja meg kifejezetten. A törvényjavaslat indokolása ugyanakkor sem az abban utalásszerűen megjelenő „kellő tapasztalatot” nem fejt ki bővebben, sem pedig arra

nem ad magyarázatot, hogy amennyiben a szabályozás célja kizárólag az volt, hogy olyan esetekben se legyen tiltva a tarvágás, ahol az erdőfelújításra egyébként más módon nincs lehetőség, akkor miért volt indokolt a tarvágás korábbi kivételessége helyett annak általános lehetővé tétele minden olyan esetben, amelyet a törvény kifejezetten nem tilt. Különösen igaz ez azért, mert az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése kizárólag a 100 százalékos állami tulajdonban álló erdők esetében alkalmazandó. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is emlékeztet, hogy az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}, az ugyancsak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó felelősség pedig azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján még az intézkedések elfogadását megelőzően kellő gondossággal eljárva értékelje és mérlegelje {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [13]}.

[124] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában úgy fogalmazott, hogy 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, ekként maga a miniszter is elismerte a tarvágásra vonatkozó tiltó rendelkezések általános indokoltságát. A miniszter álláspontja szerint a védett természeti területen lévő erdőben a tarvágás továbbra is általánosságban tilos és csak kivételes esetekben engedélyezhető. A miniszter azt ugyanakkor nem indokolta meg, hogy amennyiben a tarvágás intézménye továbbra is csak kivételes esetekben lehetséges, akkor miért került a törvény szövegéből mégis törlésre az intézkedésre a hatóságot „kivételesen” feljogosító rendelkezés.

[125] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megjegyzi: az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően, illetőleg jelenleg hatályos 10. § (2) és (3) bekezdései alapján megállapítható, hogy a jogszabály elfogadásra került szövege nem tükrözi az indokolásban, illetőleg miniszteri válaszban megjelenő jogalkotói szándékot sem, az ugyanis egyértelműen megváltoztatta a természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű erdőkben a tarvágást megtiltó szabályozást, részben azért, hogy immáron nem minden Natura 2000 hálózatba tartozó erdőterület jogosult Natura 2000 rendeltetésre, részben azért, hogy a természetvédelmi vagy Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró erdők kategóriáján belül is csak a természetes mageredetű felújításra alkalmas erdők körére szűkítette a tarvágás tilalmát, végezetül pedig azért, hogy még ezen leszűkített körben is megszüntette a tarvágás erdészeti hatóság általi elrendelhetőségének a kivételességét. Semmilyen szakmai indok nem igazolhatja ugyanis azt a szabályozást, amely a természetvédelmi vagy Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró, ekként

megkérdőjelezhetetlen természeti értéket képviselő, állami tulajdonban álló erdők esetében nem csak *ultima ratio* jelleggel teszi lehetővé a tarvágás alkalmazását.

- [126] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Erdőtv. 10. § (3) bekezdésével a környezet védelmi szintjében bekövetkező megkérdőjelezhetetlen visszalépést sem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonosi, illetőleg XII. cikk (1) bekezdése szerinti erdőgazdálkodói érdekek, sem pedig egyéb alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme nem igazolta, különös tekintettel arra a rendkívül súlyos és visszafordíthatatlan hatásra, amelyet egy adott erdőterület tarvágása okoz az ökoszisztémában.
- [127] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 10. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését, ezért azt az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként az Erdőtv. 10. § (2) bekezdése hatálya alá tartozó erdőkben a jövőben tarvágásra kizárólag az Erdőtv. 73. § (6) bekezdése szerinti okokból kerülhet sor, és az erdészeti hatóság azt az erdőtervben vagy annak módosítása során nem teheti lehetővé. A támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.

X.

- [128] 1. Az Alkotmánybíróság következő lépésként az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai, 27. § (4) bekezdése, 28. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai, 28. § (2) bekezdése és 28/A. § (1) bekezdése *c)* és *d)* pontjai Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg, az indítványban foglaltak szerint.
- [129] Az indítványozó érvelése szerint Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos módosítása a körzeti erdőtervezés rendszerét megváltoztatta, és az erdőgazdálkodó magatartását a jogszabályokban rögzített általános követelmények helyi viszonyokhoz való adaptálásával az erdészeti hatóság határozhatja meg. Az Erdőtv. támadott rendelkezései azonban a hatóság által alkalmazható természetvédelmi célú korlátozó szabályokat jelentős mértékben leszűkítették azzal, hogy az erdőterv-rendeletekben megjelenő korlátozásokból egy mértéket, illetőleg időtartamot önkényesen kiragadva, azt ráadásul a korlátozás lehetséges maximumaként általános szabályként emelték törvényi szintre, és az attól eltérő, a természetvédelmi cél elérését szolgáló, de az erdőgazdálkodó számára szigorúbb előírások megfogalmazását a szabályozás a végrehajtási rendeletek feladatává tette. Az alapvető jogok biztosa ezzel összefüggésben azt is megemlítette, hogy az esetleges jogszabályi hiányosságokat a szabályozás logikájából következően a hatósági

eljárásban sem lehet orvosolni, tekintettel az Erdőtv. azon rendelkezésére, miszerint a hatóság a törvényben, illetőleg a végrehajtási rendeletben nem szereplő korlátozást csak az erdőgazdálkodóval történt megállapodás esetén írhat elő.

- [130] Mindez azt jelenti az indítványozó szerint, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos szabályozása nem a természetvédelem érdekét tette általános törvényi követelménnyé, hanem éppen ellenkezőleg, az erdőgazdálkodók által elfogadhatónak ítélt mértéket rögzítette szabályozási zsinórmértékként. Az alapvető jogok biztosa az indítvány 3. számú mellékletében tételesen is összevetette az erdőterv-rendeletek körzetekre meghatározott korlátozásait az Erdőtv. és az annak végrehajtására kiadott 61/2017. (XII. 21.) FM rendelet rendelkezéseivel. Az indítványozó álláspontja szerint a visszalépés tilalmának elvébe ütközik, ha a jogalkotó a korlátozó intézkedéseket úgy emeli törvényi szintre, hogy nem a természetvédelmi, hanem a gazdálkodói szempontokat részesíti előnyben.
- [131] Az indítvány szerint az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai, 27. § (4) bekezdése, 28. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai, 28. § (2) bekezdése és 28/A. § (1) bekezdésének *c)* és *d)* pontjai az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétesek, tekintettel arra, hogy miközben az Erdőtv. támadott rendelkezései a természetvédelmi szempontok figyelmen kívül hagyásával, a gazdasági szempontok alapulvételével jelölik ki az erdőgazdálkodói tevékenység kereteit, ugyanakkor a természetvédelmi hatóság a feladat- és hatásköréből adódóan a természetkárosítás és annak veszélye esetén köteles fellépni és megelőző intézkedéseket foganatosítani.
- [132] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Erdőtv. indítvány elbírálásakor hatályos 27. § (1) bekezdése *a)* és *b)* pontjaival, 27. § (4) bekezdésével, 28. § (1) bekezdése *a)* és *b)* pontjaival, 28. § (2) bekezdésével és 28/A. § (1) bekezdése *c)* és *d)* pontjaival összefüggésben is elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy a megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábbi szabályozási szinthez képest, hiszen ez a kérdés előfeltétele a visszalépés tilalma elvével összefüggésben az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelme megállapíthatóságának.
- [133] A hagyásfák azt biztosítják a hagyományos vágásos erdőgazdálkodásban, hogy az adott élőhely ne szűnjön meg teljes mértékben a vágásterület határai között. Egyes fajok élőhelyeinek megmaradásához elengedhetetlen az élővilág számára megfelelő mennyiségű hagyásfa visszahagyása. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 73. § (4) bekezdése értelmében az erdészeti hatóság a természetes, természetszerű, illetőleg származékerdőkben, véghasználat esetén, termőhelyi, tájképvédelmi, talajvédelmi és erdőművelési okokból előírhatta a faállomány élőfakészletének 5 százalékos mértékéig hagyásfák, facsoportok visszahagyását. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdés *a)* pontja, illetőleg 28. § (1) bekezdés *a)* pontja ezt az előírást több elemében is

átalakította. Egyfelől, a hagyásfák visszahagyására vonatkozó kötelezettség előírását a jogalkotó immáron kizárólag a természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetésű, és a 7. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja szerinti természetességi állapotú erdőkben teszi lehetővé, azaz a származékerdőkben még akkor sem, ha azok természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetéssel bírnak. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is utal, hogy a jogalkotó a fentiekén túlmenően még a Natura 2000 védelmi rendeltetés alkalmazhatóságának feltételeit is megváltoztatta, miként arra jelen határozat V. pontja részletesen is kitér. Másfelől a szabályozás 2017. szeptember 1. napjától akként változott meg, hogy a faállomány élőfakészletének 5 százalékos mértéke helyett immáron a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig terjedhet a visszahagyási kötelezettség. Mindez nem teljesen egyenletes sűrűségű erdők (tehát gyakorlatilag valamennyi erdő) esetében azt jelenti, hogy a szabályozás lehetőséget teremt arra, hogy olyan véghasználattal érintett területen történjen meg a hagyásfák visszahagyása, amelyen a faállomány élőfakészletének 5 százaléknál kevesebb élőfakészlet található. Végezetül, sem az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontja, sem pedig az Erdőtv. 28. § (1) bekezdés *a)* pontja nem a hagyásfák vagy hagyásfa csoportok visszahagyásának kötelezettségét írja elő, hanem csupán azt rögzíti, hogy az erdészeti hatóság a fentiek szerint maximalizált visszahagyási kötelezettséget adott esetben előírhatja.

[134] A holt faanyaghoz az erdő növény-, állat- és gombafajainak jelentős része kötődik, ráadásul vizet tárolva fontos szerepet játszik az erdei vízforgalom és az erdőklíma fenntartásában. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 70. § (1) bekezdése értelmében az erdőben fakitermelést az erdőtervben foglalt előírásokkal összhangban lehetett végezni. Az Erdőtv. módosítását megelőzően hatályos, az erdőterv rendelet előkészítésének, és a körzeti erdőterv készítésének szabályairól szóló 11/2010. (II. 4.) FVM rendelet 3. számú melléklete értelmében erdőtervezési körzetenként kellett meghatározni a fakitermelések során visszahagyandó holtfa mennyiségét, és területi elhelyezkedésének szempontjait. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdés *b)* pontja, illetőleg 28. § (1) bekezdés *b)* pontja értelmében hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetésű, és a 7. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja szerinti természetességi állapotú erdőkben, azaz a származékerdőkben még akkor sem, ha azok egyébként természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetéssel bírnak. Mindez azt jelenti, hogy az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés *b)* pontja, illetőleg 28. § (1) bekezdés *b)* pontja a korábban az egyes erdők sajátosságaira tekintettel meghatározott holt faanyag visszahagyásának kötelezettségét generális jelleggel, törvényi szinten maximalizálta, egyes esetekben pedig a visszahagyási kötelezettség előírásának lehetőségét kifejezetten kizárta.

- [135] Mind a hagyásfákkal, mind pedig a holtfákkal összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is megemlíti továbbá, hogy az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése immáron kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás esetén teszi lehetővé ezen törvényi értéket meghaladó mértékű korlátozások előírását, illetőleg hagyásfák és holtfák visszahagyására vonatkozó kötelezettség előírását például a származékerdők esetében akkor is, ha azok természetvédelmi vagy Natura 2000 védelmi rendeltetéssel rendelkeznek.
- [136] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 28/A. § (1) bekezdés *c)* és *d)* pontjai a korábbiakhoz képest új, általános jellegű, kifejezetten mennyiségi jellegű korlátozásokat tartalmaznak az erdőgazdálkodás tekintetében. Amíg 2017. szeptember 1. napját megelőzően minden évben a miniszter által kiadott körzeti erdőtervezésre vonatkozó tervezési alapelvek és az erdőgazdálkodás tartamosságát és fejlesztését szolgáló körzeti erdőtervezési keretértékek tartalmazták az egyes erdőterületek, és azokon belül az egyes fajok élőhelyeinek védelme érdekében szükséges mennyiségi korlátozásokat, addig a 2017. szeptember 1. napjától hatályos 28/A. § (1) bekezdés *c)* és *d)* pontja ezeket a határértékeket generálisan rögzíti. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyancsak utal arra, hogy az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése értelmében a hatóság immáron kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás esetén írhat elő ezen törvényi értéket meghaladó mértékű korlátozást.
- [137] A Tvt. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 33. § (4) bekezdése értelmében védett természeti területen lévő erdőben a fakitermelést vegetációs időszak alatt csak természetvédelmi kezelési, növény-egészségügyi, erdővédelmi okból vagy havária helyzetben, a természetvédelmi hatóság engedélyével lehetett végezni. A vegetációs, illetőleg szaporodási és utódnevelési időszak pontos tartamát az egyes erdőtervezési körzetek vonatkozásában, egyediesített formában a miniszter minden évben kiadott erdőterv-rendeletei határozták meg.
- [138] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (4) bekezdése és 28. § (2) bekezdése értelmében az erdőgazdálkodás természetvédelmi célú időbeli korlátozására a természetvédelmi rendeltetésű, illetőleg Natura 2000 területen lévő, az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés *a)–d)* pontjai szerinti természetességi állapotú erdőkben április 1-től július 15-ig terjedő időszakban kerül sor, mely időszaktól az Erdőtv. és végrehajtási rendeletei eltérhetnek. Ezen rendelkezésekkel összefüggésben is alkalmazandó az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése, melynek értelmében amennyiben sem az Erdőtv., sem a végrehajtási rendeletei nem térnek el az április 1-től július 15-ig terjedő időszak megjelölésétől, úgy az erdőgazdálkodás korlátozására ettől eltérő időszakban kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás alapján kerülhet sor. Ez azt jelenti, hogy amíg 2017. szeptember 1. napját megelőzően az erdőgazdálkodás korlátozására a jogszabályokban az egyes erdőtervezési körzetekre egyedileg meghatározott időszakban kerülhetett sor, addig 2017. szeptember 1. napját követően a korlátozási időszakot a törvény generálisan rögzíti. Amennyiben sem az

Erdőtv., sem pedig a végrehajtási rendelete bármely okból nem tartalmaz eltérést a generálisan meghatározott időszakhoz képest, akkor az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése értelmében a hatóság immáron kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás esetén írhat elő ezen törvényi időszaktól eltérő időszakban történő korlátozást.

[139] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai, 27. § (4) bekezdése, a 28. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja, a 28. § (2) bekezdése, valamint a 28/A. § (1) bekezdés *c)* és *d)* pontjai a környezet védelmi szintjében a korábban hatályos szabályozáshoz képest az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó visszalépést valósítottak meg.

[140] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a szabályozás megváltoztatásának indokait tekintette át.

[141] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjaihoz, a 27. § (4) bekezdéséhez, a 28. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjaihoz, a 28. § (2) bekezdéséhez és a 28/A. § (1) bekezdés *c)* és *d)* pontjaihoz kapcsolódóan a T/14461. számú törvényjavaslathoz kapcsolódó T/14461/24. számú módosító javaslat 5. módosítópontja úgy fogalmaz, hogy „[a]z erdőgazdálkodók fontos garanciális szabálynak tartják, hogy a törvény az erdőgazdálkodási tevékenységek természetvédelmi célú területi korlátozására nézve határozzon meg egy felső határértéket (a faj élőhelyének 100 méteres környezete), amivel elejét lehet venni a megkérdőjelezhető megalapozottságú, gyakran már 400-600 méter kiterjedésű korlátozásoknak (lásd erdőtervrendeletek), valamint az erdőgazdálkodási tevékenységek természetvédelmi célú éven belüli időbeli korlátozására határozzon meg egy általános korlátozási lehetőséget (április 1-től július 15-ig terjedően).” Az indokolás arra is kitér, hogy a törvény nem zárja ki, hogy a természetvédelmi szempontok a törvényben meghatározottaknál nagyobb mértékben kerüljenek érvényesítésre, „[e]z viszont már csak az erdőgazdálkodó és a természetvédelmi kezelő, illetve hatóság megegyezésén múlhat.” A törvényjavaslat indokolása tehát egyértelműen az erdőgazdálkodók gazdálkodási érdekeit jelölte meg a szabályozás indokaként.

[142] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kiemelte, hogy az Erdőtv. kizárólag természetvédelmi kezelési terv hiányában határolja be az erdészeti hatóság korlátozási lehetőségét a hagyásfa és holtfa tekintetében, a körzeti erdőtervezési eljárás szabályai pedig megfelelően biztosítják a természeti értékek védelmét. Az Alkotmánybíróság a természetvédelmi kezelési tervekkel és a körzeti erdőtervezési eljárással összefüggésben ehelyütt is utal a jelen határozat V.3.4. pontjában tett megállapításaira, valamint a 28/2017. (X. 25.) AB határozatára.

[143] Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalásában az Erdőtv. vizsgált rendelkezéseit akként értékelte, hogy annak eredményeként „az erdőgazdálkodás természetvédelmi célú korlátozásának, illetve feltételekhez való kötésének

lehetőségei szélsőséges módon leszűkülnek.” Az Országos Környezetvédelmi Tanács példaként hozza, hogy a szabályozás a madárvédelmi irányelv mellékletében szereplő madárfajok mindegyikét kivonja a szabályozás hatálya alól, a hazai jogszabályok által védetté nyilvánított fajok körét a fokozottan védett fajokra szűkíti le, a generális korlátozást pedig úgy érvényesíti, hogy a szabályozás nincs tekintettel a fajok ökológiai igényeire, érzékenységre, illetve a szóban forgó erdőállomány elhelyezkedésére, szerkezetére. Az állásfoglalás azt is megemlíti, hogy az április 1. és július 15. közötti korlátozási időszak szakmailag teljesen indokolatlan, számos védett, illetve fokozottan védett faj fészkelési időszaka ennél több hónappal korábban kezdődhet, illetve tovább tarthat. A Tanács ugyancsak fontosnak tartotta volna a szabályozás származékerdőkre történő kiterjesztését is.

[144] A NAK *amicus curiae* beadványában már csak azért sem tartotta aggályosnak a módosítást, mert „[a]z erdő elsődleges rendeltetésének kiválasztása ezek közül inkább csak statisztikai, és némi tervezési jelentőséget kapott, az elsődleges rendeltetés erdőgazdálkodásra gyakorolt kizárólagossága már nem olvasható ki a szabályozásból. Ez minden érintett fél érdekét szolgálja.” Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a NAK érvelése nem csupán az agrárminiszter, a belügyminiszter és a honvédelmi miniszter érvelésével áll teljes ellentétben, hanem a törvény szövegével is, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a vizsgált szabályozás értékelése során az elsődleges és másodlagos rendeltetést nem egyenrangúnak, hanem a szavak nyelvtani jelentéséből következő módon egymáshoz képest sorrendben állónak fogadta el.

[145] A Pro Silva Hungaria Egyesület az Alkotmánybíróság megkeresésére a vizsgált szabályozással összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy a hagyásfák visszahagyása az erdőgazdálkodó számára pénzben kifejezhető kiesést okoz, ugyanakkor számos esetben ökológiai szempontból indokolt lehet a hagyásfák kijelölésének előírása. A Pro Silva Hungaria Egyesület az Erdőtv. módosítását azért tartja hasznosnak, mert „[e]zek az előírások tiszta helyzetet teremtettek, nem pillanatnyi ötletek vagy bizonytalan eredetű „tanulmányok” döntik el a tiltás mértékét.”

[146] A MEGOSZ *amicus curiae* beadványában úgy érvelt, hogy a szabályozás eredményeként „[e]lválasztásra került a rendes gazdálkodás részét képező elviselendő, és az ezt meghaladó mértékű korlátozás, amit annak kell viselni, akinek az érdekében ez történik, tehát a köznek.” A törvényi szabályozás tartalmazza azt az alapkorlátozást, amelyet az erdőgazdálkodónak tűnie kell, „és az ezt meghaladó korlátozást – felső határ megállapítása nélkül – a tulajdonossal történő megegyezés után lehet bevezetni.”

[147] A NAIK *amicus curiae* állásfoglalása szerint a szabályozás a természetvédelmi és erdészeti hatóság számára biztosítja a szükséges jogköröket, hogy éljenek a szükséges és elégséges korlátozások érvényesítésével, a 2017. évi módosítás pedig

nem visszalépés, hanem „a jogszabály semmit nem veszélyeztető észszerű korrekciója”.

[148] A WWF Magyarország Alapítvány, a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület és a Magyar Természetvédők Szövetsége közös *amicus curiae* beadványukban mind a hagyásfa, mind a holtfa, mind pedig a védőzóna tekintetében konkrét példákkal támasztották alá, hogy a törvényi szabályozás a korábban kialakult és szakmailag megkérdőjelezhetetlenül indokolt gyakorlatnál alacsonyabb maximális értékeket rögzít. Az *amicus curiae* beadvány azt is hangsúlyozza, hogy lehetetlen fajonként egységesen meghatározni a védőövezet kiterjedését is, hiszen egyes fajok esetében a törvényi korlátozás mértéke elegendő, más fajok esetében pedig ennél nagyobb mértékű védőövezet kialakítása indokolt. Az állásfoglalás is hangsúlyozza: szakmailag indokolt, de a törvényben megszabottnál nagyobb mértékű korlátozásra kizárólag az erdőgazdálkodóval való előzetes megállapodást követően van lehetőség.

[149] Az Alkotmánybíróság a fenti észrevételek alapulvételével az alábbi következtetésekre jutott. Az Erdőtv. vizsgált rendelkezései generális jelleggel maximalizálják az adott erdőterületen folytatható gazdálkodással szemben támasztható hatósági korlátozások mértékét egyes meghatározott erdőkben, mely maximális értéktől a hatóság kizárólag az erdőgazdálkodó beleegyezésével térhet el. Ugyancsak megállapítható, hogy az Erdőtv. rendelkezései egyes erdők esetében (beleértve a természetvédelmi vagy Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró származékterületek teljes körét) semminemű korlátozást nem tesznek lehetővé az erdőgazdálkodó előzetes beleegyezése nélkül. Az észrevételek alapján az is megállapítható, hogy az Erdőtv. rendelkezései az egyes korlátozások maximumát a korábban meghatározott értékekhez képest alacsonyabb szinten határozták meg, és azt több szakmai szervezet, illetőleg maga az agrárminiszter is elismerte, hogy egyes esetekben a törvényi maximumnál nagyobb mértékű korlátozás volna szakmailag indokolt, melynek bevezetésére azonban a hatóság egyoldalúan nem jogosult. Figyelemmel a törvényjavaslat indokolására, valamint a szakmai állásfoglalásokra, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szabályozás a korábbi védelmi szinthez képest egyértelmű visszalépést valósít meg, az erdőgazdálkodók gazdasági érdekeinek előmozdítása érdekében.

[150] 4. A NAK álláspontja szerint az egyes fajok és élőhelyek védelmét az Erdőtv. végrehajtási rendeletében kell szabályozni, ami egyelőre hiányzik. Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában úgy fogalmazott, hogy az erdőkre vonatkozó szabályozás jelenleg nem teljes, a végrehajtási rendeletek kidolgozása zajlik, amelyek a törvénnyel együtt fogják majd az erdőgazdálkodási korlátozásokat maradéktalanul szabályozni. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Erdőtv. 112. § (3) és (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás a végrehajtási rendelet elkészítésére jelen esetben nem jelent jogalkotási kötelezettséget, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 7. § (6) bekezdése alapján pedig a

végrehajtási rendelkezést csak abban az esetben kell a felhatalmazást adó jogszabály vonatkozó rendelkezésével egyidejűleg hatályba léptetni, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását kötelezővé tette. Önmagában ezért az a tény, hogy az agrárminiszter az Erdőtv. végrehajtási rendeleteit jelen határozat meghozatalának napjáig nem alkotta meg, még csak a Jat. sérelmeként sem értékelhető, és így az Abtv. 46. § (2) bekezdés b) pontja szerinti jogalkotói mulasztásnak sem tekinthető, hiszen az Erdőtv. nem fogalmaz meg kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatot az agrárminiszter számára: a végrehajtási rendeletet csak akkor kell kiadni, ha az a szabályozáshoz a miniszter megítélése szerint szükséges. Ugyancsak nem állapítható meg az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja szerinti jogalkotói mulasztás, hiszen az Erdőtv. vonatkozó rendelkezései egységesen alkalmazandóak valamennyi erdőre, tartalmi hiányossággal nem bírnak. A NAK is akként fogalmaz *amicus curiae* beadványában, hogy „[a] rendelkezések – bár a végrehajtási rendeleti szabályozás még hiányzik hozzá – szabatosak és érthetőek”, azok alkalmazhatóak.

[151] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat: azon érvelés, mely szükségesnek tartja a szabályozáshoz kapcsolódóan végrehajtási rendelet kibocsátását, egyben annak elismeréseként értelmezhető, hogy az Erdőtv. vonatkozó rendelkezései jelenlegi formájukban nem alkalmasak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek védelmének megfelelő biztosítására, miközben az az állam Alaptörvényből fakadó egyértelmű kötelezettsége lenne. Különösen igaz ez azért, mert az Erdőtv. vizsgált rendelkezései kifejezetten kizárják annak lehetőségét, hogy a hatóságok szükség esetén az Erdőtv.-ben rögzítettél nagyobb gazdasági korlátozásokat írassanak elő, miközben maga az agrárminiszter is elismerte az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, hogy egyes esetekben a jelenleg az Erdőtv.-ben meghatározottakhoz képest jelentősebb mértékű gazdasági korlátozás bevezetése volna indokolt az egyes területek természeti értékeinek megőrzése érdekében.

[152] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt értékelte, hogy a környezet állapotára vonatkozó védelmi szintben a fentiek szerint bekövetkezett visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal, illetőleg a XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való joggal.

[153] 5.1. A tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog természetéből következik, hogy az állam a lehető legszűkebb keretek között avatkozzon be a tulajdonjog tárgyának élvezetébe, illetőleg a vállalkozási tevékenység folytatásába. Az Alkotmánybíróság által a határozat jelen részében vizsgált valamennyi rendelkezésben közös, hogy azok az Erdőtv. „Az erdő egyes rendeltetéséhez, közérdekű funkciójához kapcsolódó különös erdőgazdálkodási szabályok” címén belül helyezkednek el, és kifejezetten a természet védelméhez kapcsolódó, a

gazdasági tevékenységet korlátozó szabályokat tartalmaznak. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy azokban az esetekben, ahol az adott erdőterületen (jogállásától függetlenül) valamilyen jelentős természeti érték található, ezen természeti érték megóvása érdekében a gazdasági tevékenység folytatása korlátok közé szoríthatóságát a jogszabályok biztosítsák. Ebből következően az a szabályozás, amely a természeti értékek védelme érdekében kijelöli az adott erdőterületen végezhető gazdasági tevékenység kereteit, teljesíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó szükségesség követelményét.

[154] 5.2. A vizsgált és a fentiek szerint szükséges szabályozás (a gazdálkodási tevékenység kereteinek kijelölése a természeti értékkel bíró erdőterületek vonatkozásában) arányossága ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint nem igazolható, az alábbiak miatt. Egyfelől, sem az Erdőtv. 27. § (1) bekezdése, sem pedig a 28. § (1) bekezdése szerinti, a gazdasági tevékenységre vonatkozó korlátozás nem alkalmazható az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti származékerdőkre, ekként azokban az erdőgazdasági tevékenység semminemű korlátozására sem kerülhet sor ezen rendelkezések alapulvételével, függetlenül attól, hogy ezen származékerdők egyaránt tartozhatnak a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 védelmi rendeltetés körébe is. Más szavakkal, a szabályozásból következően egyes, a jogszabály által is elismerten védelmi rendeltetéssel bíró erdőterületeken a védelmi rendeltetést megalapozó cél érvényesítése érdekében a törvény semmilyen lehetőséget nem biztosít az illetékes hatóságok számára. Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság külön is megjegyzi, hogy az Országos Környezetvédelmi Tanács 2017. április 5. napján kelt állásfoglalása egyértelműen aggályosnak tartotta, hogy az Erdőtv. 27. §-ában szereplő előírások a származékerdőkre nem vonatkoznak, melynek hiányában az erdőterület jelentős részén romlanak a természeti értékek megőrzésének feltételei.

[155] Másfelől, még az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja, illetőleg 28. § (1) bekezdés a) pontja alá tartozó esetekben sem kötelező, hanem immáron csupán lehetőség a hagyásfák vagy hagyásfa csoportok visszahagyásának előírása.

[156] Harmadfelől, amennyiben az Erdőtv., illetőleg végrehajtási rendeletei nem határoznak meg az Erdőtv. 27. § (4) bekezdéséhez, illetőleg 28. § (2) bekezdéséhez képest eltérő korlátozási időszakot, úgy ezen időszakon kívül az erdőgazdálkodás korlátozására kizárólag az erdőgazdálkodóval történő megállapodás esetén kerülhet sor akkor is, ha a korlátozást egyébként a környezet védelmére vonatkozó közérdek indokolná. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal az Országos Környezetvédelmi Tanács 2017. október 17. napján kelt állásfoglalására is, mely szerint a törvényben rögzített korlátozási időszak szakmailag teljesen indokolatlan, egyes fajok fészkelési időszaka ennél több hónappal korábban is kezdődhet, illetve esetenként tovább is tarthat.

[157] A T/14461/24. számú, az Országgyűlés által elfogadott módosító javaslat 5. számú módosító pontjának indokolása kétséget kizáróan alátámasztja azt a fentiek szerint a

szabályozás tartalmából is egyértelműen levezethető megállapítást, hogy az Erdőtv. vonatkozó rendelkezései elfogadásának célja nem a természeti értékek védelme érdekében a gazdasági tevékenység korlátok közé szorítása volt, hanem éppen ellenkezőleg: a gazdasági tevékenység zavartalan folytatása érdekében a természeti értékek védelmére vonatkozó kötelezettségek korlátozására került sor. Ezen módosító javaslat elfogadásával ugyanis az Erdőtv. 28/A. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az erdőgazdálkodási tevékenység korlátozására csupán egyes fajok előfordulásának legfeljebb 50, illetőleg 100 méteres körzetében kerülhet sor, és még ez a korlátozás is csak a fokozottan védett fajok megőrzése és védelme érdekében írható elő, védett fajok esetében nem.

[158] Ugyanezen módosító javaslat rögzítette az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdésében, hogy valamennyi, a törvényben kifejezetten nem nevesített korlátozásra kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás alapján kerülhet csak sor, ami egyebek között azt jelenti, hogy akár a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 rendeltetésű származékerdőkben, akár az erdő rendeltetésétől függetlenül a védett fajok megőrzése és védelme érdekében, akár a fokozottan védett fajok előfordulásának a törvényben nevesítettnél nagyobb környezetében, akár a jogszabályban megjelölt időszakon kívüli időszakban a természeti értékek védelme érdekében szükséges gazdasági korlátozásra még a legszükségesebb esetekben sem azonnal, hanem kizárólag az erdőgazdálkodóval történt megállapodás alapján, a megállapodás megkötését követően kerülhet sor. Ekként a szabályozás adott esetben – amennyiben az erdőgazdálkodó bármely okból nem állapodik meg az illetékes hatósággal – akár a természeti értékek védelmének teljes figyelmen kívül hagyásához és a gazdasági tevékenységek korlátlan végzéséhez is vezethet (így különösen az Erdőtv. 27. §, 28. § és 28/A. § védelmi köréből kimaradó származékerdők vagy éppen védett fajok esetében).

[159] 5.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdés a) és b) pontjai, 27. § (4) bekezdése, 28. § (1) bekezdés a) és b) pontjai, 28. § (2) bekezdése, 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjai ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azokat az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként az Erdőtv. 27. §-a és 28. §-a szerinti korlátozások valamennyi természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 rendeltetésű erdőben időbeli megkötés nélkül alkalmazhatóak, és minden esetben az illetékes erdészeti hatóság jogosult a korlátozás mértékének az egyedi természeti szempontok alapján történő meghatározására. Tekintettel arra, hogy a korlátozások egyedi határozatokban jelennek meg, ezért azok indokoltságát az erdőgazdálkodó minden esetben vitathatja, és azok bírósági felülvizsgálatát is kezdeményezheti.

- [160] 5.4. A támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem vizsgálta az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai, 27. § (4) bekezdése, 28. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai, 28. § (2) bekezdése, valamint 28/A. § (1) bekezdésének *c)* és *d)* pontjai Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.
- [161] 6. Az Alkotmánybíróság végezetül – a jelen határozat III. részében foglaltak szerint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva – az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 28/A. § (3) bekezdését értékelte az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. A rendelkezés értelmében az erdőgazdálkodás 27. §-ban, 28. §-ban vagy 28/A. § (1) bekezdésben foglaltakat meghaladó korlátozására az erdőgazdálkodóval való megállapodás alapján kerülhet sor.
- [162] A MEGOSZ *amicus curiae* beadványa szerint a törvény alapján bármekkora mértékben lehetséges gazdasági korlátozást elrendelni, hiszen „a korlátozásnak nincs sem időben sem térben felső határa, de a tulajdonossal tudatni kell a korlátozás szándékát, és a kötelezően viselendő feletti tételekben meg kell vele egyezni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kiemeli: az Erdőtv. vonatkozó rendelkezései által kifejezetten nem nevesített, közérdekből történő gazdálkodási korlátozások elrendelésére a törvény kizárólag abban az esetben biztosít a hatóság számára lehetőséget, ha abba az érintett erdőgazdálkodó, illetőleg tulajdonos előzetesen kifejezetten beleegyezik.
- [163] Mindez pedig azt jelenti, hogy az erdőgazdálkodó beleegyezésének hiányában az erdőgazdálkodás közérdekből történő korlátozására az erdészeti hatóságnak egyáltalán nincs lehetősége az Erdőtv.-ben nevesített eseteken túlmenően, azaz az erdőgazdálkodó magánérdeke ilyen esetekben megkerülhetetlen módon előzi meg az erdőgazdálkodás természetvédelmi okból történő korlátozására vonatkozó közérdeket. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy a P) cikk (1) bekezdésében, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdésben foglalt jogosultságok érvényesülésének Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése szerinti korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban áll-e.
- [164] 6.1. Az erdőgazdálkodók erdő használatához, illetőleg hasznosításához fűződő gazdasági jogosultságai az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése (amennyiben az erdőgazdálkodó egyben az erdőterület tulajdonosa), illetőleg XII. cikk (1) bekezdése (amennyiben az erdőgazdálkodó nem tulajdonosként használja, illetőleg hasznosítja az erdőt) hatálya alá tartoznak, ekként az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó, az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdésében is megjelölt közérdek korlátozását más alapvető jog érvényesülése jelen esetben igazolja.

- [165] 6.2. Az Alkotmánybíróságnak ezért következő lépésként azt kellett megvizsgálnia, hogy a tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozás szabadsága a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően indokolja-e azt a szabályozást, melynek értelmében az erdőgazdálkodó beleegyezésének hiányában az erdőgazdálkodás közérdekből történő korlátozására az erdészeti hatóságnak nincs lehetősége akkor, ha a korlátozás indokát az Erdőtv. kifejezetten nem nevesíti.
- [166] 6.2.1. A tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog természetéből következik a tulajdonjog tárgyának, illetőleg a vállalkozási tevékenységnek az állami beavatkozással szembeni védelme, azonban ez a védelem kizárólag az indokolatlan állami beavatkozásokkal szemben illeti meg a tulajdonost, illetőleg a vállalkozót. Elfogadható ezért adott esetben a szükségessége egy olyan, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdését korlátozó szabályozásnak, amely lehetőséget biztosít adott esetben a tulajdonos, illetőleg az erdőgazdálkodó számára arra, hogy akár az erdészeti hatóság által hozott határozatban szereplő közérdek fennálltát, akár a korlátozás mértékének indokoltságát, akár a gazdasági korlátozás miatt megítélésre kerülő kompenzáció mértékét vitassa. Ennek megfelelően az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése szerinti szabályozás szükségessége a tulajdonosok, illetőleg erdőgazdálkodók érdekeinek figyelembevétele érdekében az erdőgazdálkodás közérdekből történő korlátozásakor alkotmányosan igazolható.
- [167] 6.2.2. A vizsgált és a fentiek szerint szükséges szabályozás ugyanakkor az elérni kívánt céllal nem tekinthető arányosnak. Az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése ugyanis nem arra teremt jogosultságot az erdőgazdálkodó számára, hogy akár az elrendelt korlátozás indokoltságát, akár az azért járó kompenzáció mértékét vitassa akár egy hatósági eljárás keretében, akár bíróság előtt, hanem egyenesen arra, hogy az erdőgazdálkodó egyoldalúan és minden korlátozástól mentesen dönthessen arról, hogy milyen mértékű kompenzáció esetén hajlandó beleegyezni az egyébként egy közérdek által indokolt korlátozásba, ideértve annak a lehetőségét is, hogy adott esetben akár a természetvédelmi korlátozás miatt keletkező károk és többletköltségek többszörösének megtérítését kérje a közérdek érvényesítésének előfeltételeként. Ez pedig gyakorlatilag azt jelenti, hogy a vizsgált rendelkezés eredményeként az erdőgazdálkodó gazdasági magánérdeke egyértelműen és korlátlanul megelőzi az erdőgazdálkodás természetvédelmi okból történő korlátozását indokoló közérdeket. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ezen rendelkezéssel összefüggésben is emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti nemzet közös örökségébe tartozó erdők megóvásának kötelezettsége nem csupán az államot, hanem mindenkit (így az erdőgazdálkodókat is) terhel, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében pedig a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
- [168] Az Alkotmánybíróság ehelyütt is megismétli, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, a környezethez való joggal

összefüggésben és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségek teljesítése érdekében itt törvényi és szervezeti garanciák biztosításával kell teljesíteni {lásd például: 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [13]}. Ezen törvényi és szervezeti garanciák pedig csak akkor érvényesülnek maradéktalanul, ha a környezet védelme érdekében elfogadott szabályok biztosítják az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelmét is {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]}. Az a szabályozás, amely az erdőgazdálkodók magánérdekét egyes esetekben megkerülhetetlen módon az erdőgazdálkodás természet védelme érdekében történő korlátozásának közérdeke elé helyezi, ezen követelményeket nem teljesíti, ezért annak arányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem igazolható.

[169] 6.3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 28/A. § (3) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azt az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a jogalkotó ne alkothatna a jövőben olyan tartalmú jogszabályt, mely egyaránt figyelembe veszi az erdőgazdálkodók természetvédelmi okból elrendelt korlátozásokkal járó, igazolható kárai és többletköltségei megtérítésének igényét és ezzel összefüggésben a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvét, valamint a természeti értékek hatékony védelmének Alaptörvényből fakadó kötelezettségét.

XI.

[170] 1. Az Alkotmánybíróság végezetül az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 33. § (4) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát folytatta le az indítványban foglalt érvek alapján.

[171] Az indítvány szerint az Erdőtv. 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 33. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével, ugyanis az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos rendelkezései figyelmen kívül hagyják, hogy a természetvédelmi korlátozási időszaknak mindig az adott terület egyedi jellemzőihez kellene igazodniuk, ráadásul ezen korlátozások alatt végezhető tevékenységek feltételeinek meghatározásából a természetvédelmi hatóság kihagyásra kerül. Az alapvető jogok biztosa arra is kitért, hogy a két rendelkezés egymásra utalásával a jogalkotó a címzettek számára nem egyértelmű szabályozást teremtett, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvének sérelméhez is vezet.

[172] 2. Az Alkotmánybíróság az Erdőtv. 27. § (3) bekezdésével és a Tvt. 33. § (4) bekezdésével összefüggésben is azt a kérdést vizsgálta meg elsőként, hogy a

megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábban hatályos szabályozáshoz képest, ugyanis csak ebben az esetben merülhet fel az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelme a visszalépés tilalma elvének sérelme miatt.

[173] A Tvt. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 33. § (4) bekezdése értelmében amennyiben az Erdőtv. vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály természetvédelmi célból meghatározott erdőgazdálkodási tevékenység védett természeti területen történő végzésére korlátozási időszakot határoz meg, akkor azt a tevékenységet a korlátozási időszakban csak természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi vagy erdővédelmi okból, az Erdőtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel a természetvédelmi hatóság engedélyével lehet végezni. Az Erdőtv. 27. § (3) bekezdése pedig immáron lehetővé teszi, hogy amennyiben a törvény nem köti kifejezetten a tevékenység végzését természetvédelmi hatósági engedélyhez, akkor a korlátozási időszakban a meghatározott erdőgazdálkodási tevékenységet az erdészeti hatóság részére a tevékenység megkezdése előtt 15 nappal tett előzetes bejelentést követően lehessen végezni. A szabályozás az egyes tevékenységek természetvédelmi hatóság engedélyével történő végzésének főszabálya helyébe tehát a tevékenység erdészeti hatóság részére történő bejelentési kötelezettségének főszabályát léptette, és az engedélyezést kizárólag azokban az esetekben tartja fenn, amelyeket az Erdőtv. vagy annak végrehajtási rendeletei kifejezetten előírnak. A szabályozásnak megfelelően ráadásul az egyes tevékenységek folytatásához szükséges bejelentést sem a természetvédelmi, hanem az erdészeti hatóságnál kell megtenni annak ellenére sem, hogy a tevékenység kifejezetten védett természeti területet érint. Mindez azt jelenti, hogy a szabályozás a környezet védelmi szintjében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó visszalépést valósított meg azért, hogy a védett természeti területeken a korábbi teljeskörű hatósági engedélyezés rendszeréhez képest egyes esetekben lehetővé tette meghatározott erdőgazdálkodási tevékenységek bejelentés alapján történő folytatását (az engedélyezés rendszerétől történő visszalépés tekintetében hasonlóan: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, különösen Indokolás [63] és [68]).

[174] 3. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően ezúttal is azt kellett értékelnie, hogy a környezet állapotára vonatkozó védelmi szintben bekövetkezett visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e más alapvető jog érvényesülésével vagy valamely alkotmányos érték védelmével, és amennyiben igen, úgy a korlátozás szükségesnek, illetőleg arányosnak tekinthető-e.

[175] 3.1. A T/14461. számú törvényjavaslat a Tvt. 33. § (4) bekezdését módosító rendelkezéssel összefüggésben a jogszabályváltozás indokaként kifejezetten arra hivatkozik, hogy miután sem a Tvt., sem az Erdőtv. nem határozta meg korábban a vegetációs időszakot, ez a jogalkalmazás során bizonytalanságot eredményezett,

amelyet kizárólag az Erdőtv. végrehajtási rendeletei oldanak fel. Az indokolás szerint tehát a jogbiztonság, mint alkotmányos érték érvényesülése érdekében módosította a jogalkotó a Tvt. 33. § (4) bekezdését, illetőleg az Erdőtv. 27. § (3) bekezdését. A jogbiztonság, mint alkotmányos érték érvényesülése adott esetben, a további feltételek teljesülése esetén igazolhatja az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése szerinti visszalépést a környezet védelmi szintjében.

[176] A törvényjavaslat indokolása ugyanakkor semmilyen formában nem ad indokolást arra a kérdésre, hogy a korlátozási időszakban végezhető tevékenységekkel összefüggésben fennálló és teljes körűen érvényesülő engedélyezési kötelezettséggel szemben egyes meghatározott tevékenységek esetén a jogalkotó immáron miért tekinti megfelelőnek az ezen tevékenységek végzésére vonatkozó bejelentési kötelezettség előírását, mely bejelentési kötelezettséget ráadásul nem a természetvédelmi, hanem az erdészeti hatóságnál kell teljesíteni. Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában a szabályozás megváltoztatását elsősorban az „ügyfeleket hátrányosan érintő túlzott bürokrácia” csökkentésével indokolta, továbbá kitért arra, hogy a szabályozás célja az volt, hogy elkülönítse egymástól azokat az erdőgazdálkodási tevékenységeket, amelyekhez továbbra is a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges, illetve azon kisebb jelentőségű tevékenységeket, amelyek elvégzését csupán bejelentéshez köti, a természetvédelmi hatóságnak pedig még ezen esetekben is megvan a lehetősége arra, hogy az adott tevékenységet korlátozza.

[177] A NAIK *amicus curiae* beadványában a szabályozás melletti érvként említette, hogy a klímaváltozás feltételezi az erdőgazdálkodó/tulajdonos korábbiakhoz képest nagyobb mozgásterét, sokszor az azonnali beavatkozás lehetőségének biztosítását. A NAK érvelése szerint további problémája volt a korábbi szabályozásnak, hogy a természetvédelmi hatósági eljárások lefolytatása hosszú időt vett igénybe, így a kérelmezett tevékenység legtöbbször már idejét múlta, mire azt engedélyezték.

[178] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elvből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}, a jogalkotó pedig köteles arra, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján még az intézkedések elfogadását megelőzően kellő gondossággal eljárva értékelje és mérlegelje {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában a felszín alatti vizek védelme érdekében a korábban fennálló teljes körű engedélyezési rendszer egyes esetekben történő megszüntetésével szemben a „bürokrácia és az állampolgárokat sújtó felesleges adminisztratív terhek” csökkentését nem tekintette olyan, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapvető jognak vagy alkotmányos értéknek, amely a szabályozási

szintben történő visszalépés alkotmányjogilag elfogadható igazolásul szolgálhatna {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, különösen Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság ezen korábbi álláspontját jelen ügyben is irányadónak tekinti.

[179] Miközben a bürokráciacsökkentés igénye önmagában nem szolgálhat alkotmányjogilag igazolható indokául a szabályozási szintben történő visszalépéshez, addig a klímaváltozás miatti beavatkozások lehetőségének gyorsabb biztosítása, illetőleg az a tény, hogy adott esetben valóban létezhetnek kisebb jelentőségű, a természetet bizonyosan nem veszélyeztető mértékű gazdasági beavatkozások, már indokolhatja a bejelentési kötelezettség intézményének bevezetését egyes esetekben, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a szabályozás szükségességét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazoltnak fogadta el.

[180] Nem tekinthető azonban arányosnak és ezáltal az Alaptörvénnyel összhangban állónak az a szabályozás, amely gyakorlatilag kivétel nélkül valamennyi gazdasági tevékenységet „kisebb jelentőségűnek” minősít a természeti értékekre gyakorolt hatás szempontjából, és ezáltal valójában egyetlen esetre sem tartja fenn a korábbi természetvédelmi engedélyezés rendszerét. A szabályozás arányosságának alkotmányjogi értékelése szempontjából pedig az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogalkotó semmilyen indokát nem adta annak, hogy egy gazdasági szempontból bizonyosan „kisebb jelentőségű”, ezért az erdészeti hatóság részéről érdemi megfontolást nem igénylő, ám természetvédelmi szempontból esetlegesen bizonytalan hatású tervezett beavatkozás bejelentését miért nem ahhoz a hatósághoz kell az erdőgazdálkodónak, illetőleg tulajdonosnak megtennie, melynek adott esetben érdemben is értékelnie kell a tervezett beavatkozás természeti értékekre gyakorolt hatását. Különösen aggályos ez azért, mert ugyan az erdőgazdálkodónak a tervezett tevékenységet megelőzően 15 nappal kell az adott tevékenységet bejelentenie az erdészeti hatóság számára, ám a jogszabály a természetvédelmi hatóság számára mindössze öt napot (és nem pedig például öt munkanapot) biztosít arra, hogy értékelje egy adott tevékenység természeti értékekre gyakorolt várható hatását. Az Alkotmánybíróság továbbá arra is utal, hogy a 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 16. § (1) bekezdése alapján az erdészeti hatóság az erdőgazdálkodó által bejelentett fakitermelést, és az esetlegesen előírt engedélyezési feltételek megtartását kizárólag kockázatelemzés alapján ellenőrzi, azaz még a természetvédelmi hatóság által esetlegesen előírt, a gazdálkodást korlátozó feltételek betartásának ellenőrzése sem történik meg teljes körűen.

[181] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Erdőt. 27. § (3) bekezdésének és a Tvt. 33. § (4) bekezdésének módosítása nem tekinthető az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján az erdők, mint a nemzet közös örökségének részét képező természeti értékek megóvására vonatkozó kötelezettség, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jog Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelő korlátozásának, az ugyanis

részben a bejelentési kötelezettség előírásával, részben a bejelentési kötelezettség erdészeti hatóságnál történő teljesítésével, részben pedig a bejelentéssel kapcsolatosan a természetvédelmi hatóság számára biztosított 5 napos határidő előírásával aránytalanul leszűkíti a természetvédelmi hatóság lehetőségét arra, hogy az elvégezni kívánt tevékenység természeti értékekre gyakorolt hatását megfelelően, az elővigyázatosság és megelőzés elveivel összhangban vizsgálni tudja. A 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 16. § (1) bekezdése értelmében pedig az erdészeti hatóság az erdőgazdálkodó által tett bejelentésben foglaltak megvalósítását, illetőleg a természetvédelmi hatóság által előírt engedélyezési feltételek megtartását kizárólag kockázatelemzéssel ellenőrzi, ekként a szabályozás még az engedélyezési feltételek betartásának teljes körű ellenőrzését sem írja elő.

[182] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a vegetációs időszak Erdőtv., illetőleg Tvt. szerinti szabályozása a jogbiztonság elvének érvényesülése érdekében szükségesnek tekinthető-e. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat: 2011-től kezdődően az illetékes miniszter minden évben rendeletet adott ki a körzeti erdőtervezésre vonatkozó tervezési alapelvekről, valamint az erdőgazdálkodás tartamosságát és fejlesztését szolgáló körzeti erdőtervezési keretértékekről. Az ily módon megjelenő 96/2011. (X. 17.) VM rendelet, 85/2012. (VIII. 6.) VM rendelet, 60/2013. (VII. 19.) VM rendelet, 47/2014. (IV. 24.) VM rendelet, 45/2015. (VII. 28.) FM rendelet, illetőleg 69/2016. (X. 14.) FM rendelet az egyes erdőtervezési körzetekre vonatkozóan pontosan és egyértelműen azonosítható módon meghatározta a vegetációs, illetőleg szaporodási és utódnevelési időszak kezdetét és végét, ekként a korábbi szabályozás semmilyen jogbizonytalanságot nem okozott. Ellenkezőleg: a korábban hatályos szabályozás teljes egyértelműséggel határozta meg, hogy mely területeken mely időszakban milyen korlátozások érvényesülnek. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Erdőtv. 27. § (3) bekezdésének és a Tvt. 33. § (4) bekezdésének módosítását a korábbi szabályozáshoz képest a jogbiztonság követelménye nem tette szükségessé.

[183] 3.3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 33. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azokat az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként a korábbi szabályozásnak megfelelően a korlátozási időszakban végzett valamennyi tevékenység a természetvédelmi hatóság engedélyéhez kötött, a vegetációs időszak generális jellegű, az egyes erdőtervezési körzetek sajátosságait figyelmen kívül hagyó meghatározása helyett pedig az Erdőtv. végrehajtási rendeleteiben lehetséges erdőtervezési körzetenként meghatározni az adott körzetre

jellemző, szakmai indokokon alapuló vegetációs, illetőleg szaporodási és utódnevelési időszakot.

[184] 3.4. A támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően nem vizsgálta az Erdőtv. 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 33. § (4) bekezdése Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.

XII.

[185] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2020. június 9.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott

dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[186] A határozattal összességében egyetértve szükségesnek tartom az indokolás egyes különös részi fejezeteihez kiegészítő jellegű, illetőleg fenntartást kifejezésre juttató észrevételt tenni.

[187] Alapproblémám a határozat indokolásának IV. része 2. pontjában felsorolt korábbi környezetvédelmi tárgyú utólagos normakontroll eljárásokban hozott határozatokhoz fűződő különvéleményeimhez, illetőleg párhuzamos indokolásaimhoz kapcsolódik. Ezek a határozatok lényegében kötelezően írják elő vizsgálati körükben a P) cikk (1) bekezdésében meghatározott államcél érvényesülése érdekében alapelvek (visszalépés tilalma, elővigyázatosság) alkalmazását. Valamennyi alkalommal rámutattam, hogy a szóban forgó alapelvek automatikus követése nem minden esetben és körülmények között valósíthatók meg, ezért azok még kevésbé lehetnek az eljárás tárgyát képező ügy kizárólagosan meghatározó vizsgálati mércéi.

[188] Egyebek között, különösen az Alaptörvény N) cikke által az állami szervek számára a fenntartható költségvetési gazdálkodás tekintetében támasztott alkotmányos követelményekre, vagy éppenséggel nemzetközi kötelezettségeinkre hívtam fel a figyelmet, mint olyan tényezőkre, amelyek adott esetben jelentősen befolyásolhatják,

sőt akadályozhatják az említett alapelvek automatikus érvényesíthetőségét az Alkotmánybíróságnak a P) cikk (1) bekezdése alkalmazási körében lefolytatott eljárásaiban.

[189] A jelen ügyben a Natura 2000 kérdéskörébe tartozó rendelkezések megsemmisítésének elfogadását számomra éppenséggel az tette lehetővé – miután a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban a Natura 2000 ügyében hozott jogalkotói mulasztást megállapító döntésünkkel szemben korábban, a fenti alapelvek indokolatlan és szükségtelen használata miatt különvéleménnyel kellett élnem –, hogy nemzetközi kötelezettségeinkre is hivatkozással a határozat indokolásának V. része az Alaptörvény P) cikkében óvott alkotmányos érték szükségszerű korlátozása alapvető indokával érvelt a kizárólag, vagy döntően a tulajdonosi gazdálkodás érdekeit kifejező törvényi módosítások megsemmisítése mellett.

[190] Ugyanakkor viszont az Alaptörvény N) cikkében foglalt, a fenntartható költségvetési gazdálkodásra vonatkozó szempontok miatti korlátozhatóság abszolút figyelmen kívül hagyása folytán, hiányosnak tartottam a vizsgálatot és ezért vélelmezettnek kell tekintenem egyetértésem kiterjesztését az alábbi rendelkezéseket illetően:

- A helyi védettség esetén a védelmi rendeltetés helyzetére vonatkozó rész (VI. rész) a 28/A. § (4) bekezdése;
- Védett természeti területek további gazdasági rendeltetését (VIII. rész) a 23. § (5) bekezdése;
- Állami tulajdonú erdőkben történő tarvágás a 10. § (2) és (3) bekezdése tekintetében.

Budapest, 2020. június 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

[191] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező résznek 3. pontjával, következésképpen az ahhoz tartozó indokolással sem. A határozatnak ez a rendelkezése a védett természeti területeken a korábban fennállt engedélyezési kötelezettséget felváltó bejelentési kötelezettséget minősíti alaptörvény-ellenesnek és semmisíti meg. Mindezt – többek között – a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatra hivatkozva teszi, amelyet szintén nem támogattam, ahhoz is különvéleményt csatoltam. Az akkori álláspontomat most is fenntartom.

- [192] Álláspontom lényege az, hogy ahol az Alaptörvény nem ír elő konkrét szervezeti formát (mint például a VI. cikkében), vagy meghatározott eljárási megoldást [például a 9. cikk (4) bekezdés *f*) pontjában vagy a 47. cikk (4) bekezdésében], ott az Országgyűlés vagy a Kormány hatáskörébe tartozó döntésen nyugvó egyik vagy másik megoldásnak nem tulajdonítható alkotmányos jelentőség. Különösen nem azzal a ki nem mondott feltételezéssel, hogy azért van szükség a többletgaranciákra, mert az egyszerűbb megoldások esetén a hatóságok nem látnák el törvényes, sőt, alkotmányos feladataikat.
- [193] Ez a feltételezés ugyanis ahhoz kellene vezessen, hogy bizonyos eljárási formákat – például a bejelentési kötelezettséget az engedélyezési kötelezettség helyett általában alaptörvény-ellenesnek kellene tekinteni, ha az adott eljárás alapjogot érint, márpedig nagyobb részt ez a helyzet.
- [194] Az engedélyezés és a bejelentés kétféle közigazgatási jogi megoldás, joghatásaik tekintetében azonban jelentős különbség köztük nincs. Az anyagi jogi kötelezettség teljesítendő akkor is, ha a jogalkotó *ex lege* (a kötelezett jogalanyok önkéntes teljesítésére alapozott) szabályozási módot választ, és a hatóságok számára csak ellenőrzési kötelezettséget ír elő, és akkor is, ha hatósági jogalkalmazást kíván meg a jogérvényesítéshez. Utóbbinak két változata a bejelentési kötelezettség előírása, amelynek eredményeként a hatóság megtilthatja a folytatni kívánt tevékenységet, illetve az engedélyezési kötelezettség előírása. A kettő közötti különbség a hatóság oldaláról a passzív/aktív magatartás szükségessége a jogérvényesüléshez, az ügyfél oldalán viszont ennél kisebb a különbség: mindkét esetben köteles a valós tevékenységet pontosan megjelölni, és egyik esetben a megtiltás hiányában, másik esetben az engedély birtokában az így törvényessé váló tevékenységet annak bejelentett/kérvényezett korlátai között folytatni.
- [195] A fentiekben körülírt szabályozási módok joghatásában elvi különbség tehát nincs. Az igazi különbség a hatósági, és értelemszerűen az ügyfélre is visszaható („bürokratikus”) terhek tekintetében van. A hatóságot és az ügyfelet mindegyik módozat esetén azonos mértékben köti az anyagi jog. A jogsértés közigazgatási jogi és büntetőjogi következménye is azonos.
- [196] Az ügyfél oldalán anyagi jog engedélyezési és bejelentési módozat esetén is megszeghető, a hatóság oldalán a törvény- vagy alkotmányosértő magatartásra vonatkozó bejelentés figyelmen kívül hagyása pedig ugyanúgy törvénysértő (extrém esetben ugyanúgy bűncselekményt valósít meg), mintha engedélyt adna ki arra a hatóság. Nem lehet tehát alkotmányos különbséget tenni a különféle módozatok között. Nincs ok ezért arra, hogy az állam szervezetei közötti bizalom elvét a bizalmatlansággal váltsa fel, és egy-egy közigazgatási jogi szabályozási megoldás (esetleg divat) véletlenszerű megvalósítását később alkotmányos rangra emelje az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2020. június 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. június 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. június 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. június 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett