

A BIOLÓGIAI SOKFÉLESÉG JOGI VÉDELMENEK JELENTŐSÉGE

gondolatok a 28/2017. (X. 25.) AB határozat nyomán¹

SZABÓ Marcel
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

1. Bevezető gondolatok

A biológiai sokféleség csökkenése napjaink egyik legkomolyabb kihívása, amelylyel a környezet megóvásában érdekelt, és arra köteles államok szembenéznek. A WWF 2018. októberi jelentése szerint az egyes fajok populációi alapján folyamatosan vizsgált élő bolygó index (Global Living Planet Index) az 1970-es bázisévhez képest 60%-os csökkenést mutat az egyes állatfajok populációiban, azaz az állatfajok populációinak mérete átlagosan több, mint a felére csökkent alig több mint 40 év alatt.² A Living Planet Report előrejelzése szerint változatlan emberi tevékenység mellett 2020-ra további visszaesés várható az 1970-es bázisévhez képest,³ melyet a 2016. évi jelentés akár 67 százalékos mértékben is elképzelhetőnek tartott.⁴ Egy másik kimutatás szerint miközben 1965 óta a nemzeti parkok és más természetvédelmi területek aránya 600 százalékkal növekedett, ez idő alatt a szárazföldi biológiai sok-

¹ A tanulmányban szereplő megállapítások csak annyiban tekinthetőek az Alkotmánybíróság álláspontjának, amennyiben azok a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban kifejezetten szerepelnek.

² *Living Planet Report 2018*. 11. és 90. Forrás: https://wwf.panda.org/knowledge_hub/all_publications/living_planet_report_2018/ (2019. április 5.). A jelentés érdekessége, hogy csak a 2014. év végi állapot megbecslésére vállalkozik, hasonlóan a 2016. évi jelentéshez, azonban amíg a 2016. évi index még csak 58 százalékos visszaesést valószínűsített, addig a 2018. évi jelentés ezt már 60 százalékra módosította.

³ *Living Planet Report 2018*. 119.

⁴ *Living Planet Report 2016*. 44. Forrás: http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_living_planet_report_2016.pdf (2019. április 5.). A 2018. évi jelentésben nem szerepel kifejezett százalékos becslés a 2020-as Living Planet Index-re vonatkozóan.

féleség 40 százalékos, míg a tengeri biológiai sokféleség 20 százalékos veszteséget szenvedett el.⁵

A biológiai sokféleség ilyen radikális mértékű csökkenésének számos oka van, melyek szinte kivétel nélkül kötődnek az ember tevékenységéhez. A teljesség igénye nélkül ilyen oknak tekinthető az élőhelyek pusztulása és eltűnése (amikor az adott faj természetes élőhelye megváltozik, például a terület beépítése, fakitermelés, bányászat vagy éppen vízkivétel miatt), a fajok túlzott kizsákmányolása (mindenekelőtt a vadászati és halászati tevékenység fokozódása miatt), a környezetszennyezés (ami túlélésre alkalmatlanná teszi az élőhelyeket), az invazív fajok és betegségek megjelenése, illetőleg az éghajlatváltozás (különösen a hőmérséklet és a csapadék mennyiségének változása).⁶ Ezen okok egy részét közvetlenül az emberi tevékenység befolyásolja, különösen az adott élőhely adottságainak megváltoztatása, környezetszennyezés, illetőleg a halászati és vadászati tevékenység esetén), míg más része csak áttételesen függ össze az emberi tevékenységgel (éghajlatváltozás, invazív fajok és betegségek megjelenése). Tudományos kutatások bizonyítják, hogy a biológiai sokféleség csökkenésének több, mint kétharmadáért a mezőgazdasági termelés a felelős,⁷ miközben a globálisan megtermelt élelmiszer mennyiségének egyharmada veszendőbe megy.⁸ A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása érdekében a leginkább kézenfekvő állami intézkedés a természetvédelmi területek kijelölése, melyek egyúttal a mezőgazdasági tevékenységet is korlátok közé szorítják.

Magyarországon a természetközeli élőhelyek csökkenése magas, eléri a 0,44 százalékot évente, mely pusztulási rátával számolva Magyarország biológiai sokfélesége száz év alatt több, mint egyharmadával fog csökkenni a környezet- és természetvédelem jelenlegi szintjének megőrzése mellett is. A mezőgazdasággal érintett területeken ez a csökkenés még gyorsabb ütemű: a mezőgazdasági élőhelyek madárállománya az 1999-es bázisévhez viszonyítva is már legalább 30 százalékos visszaesést eredményezett Magyarországon.⁹

Nem csupán az emberi tevékenység hat ki azonban a biológiai sokféleségre, hanem ez a kölcsönhatás fordított irányban is érvényesül: a biológiai sokszínűség minél teljesebb körű megőrzése elengedhetetlen az emberi élet minőségének hosszú távú megőrzéséhez. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által 2017-ben elfogadott, az emberi

⁵ Camilo MORA – Peter SALE: Ongoing Global Biodiversity Loss and the Need to Move Beyond Protected Areas: a Review of the Technical and Practical Shortcomings of Protected Areas on Land and Sea. *Marine Ecology Progress Series*, 2011. 251–255.

⁶ Living Planet Report 2016. 21.; Living Planet Report 2018. 74.

⁷ *Time to embedded biodiversity into the 2030*. Agenda. UNEP, 2016. Forrás: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/time-embed-biodiversity-2030-agenda>

⁸ Waste not want not. An editorial by Achim Steiner UN Under Secretary General. Forrás: <https://www.unep-wcmc.org/news/waste-not-want-not>

⁹ Ld. a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület *amicus curiae* beadványa a 28/2017. (X. 25.) AB határozathoz. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/\\$FILE/II_3394_5_2015_amicus%20curiae%20anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/$FILE/II_3394_5_2015_amicus%20curiae%20anonim.pdf)

jogok és a környezetvédelem kapcsolatát vizsgáló különmegbízott¹⁰ által készített jelentés külön is nevesíti az élethez, egészséghez, élelemhez, ivóvízhez és kultúrához való jogokat, mint amelyek hatékony biztosítása a biológiai sokféleség és ezáltal az ökoszisztéma-szolgáltatások megóvása nélkül lehetetlen.¹¹ Az ökoszisztémák szerepet játszanak egyebek között a víz tisztításában, a levegő minőségének javításában (szálló por megkötése, páratartalom növelése), az élelmezés-biztonság javításában, a beporzásban, illetőleg a növényi alapanyagú gyógyszerek és gyógyhatású készítmények előállításában is.¹² Tekintettel arra, hogy az emberi tevékenység közvetlenül és közvetve is jelentős mértékben képes a környezet és természet állapotát, és ezen belül a biológiai sokféleséget is befolyásolni, elengedhetetlen, hogy mind a nemzetközi, mind pedig a nemzeti jogban létezzenek olyan jogi szabályok, melyek betartásuk, illetőleg betartatásuk esetén képesek kordában tartani a potenciálisan károkozó tevékenységeket.

2. A biológiai sokféleség megőrzésének nemzetközi jogi kötelezettsége

A biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségek alapdokumentuma az ENSZ 1992. évi Rio de Janeiro-i Környezet és Fejlődés Konferenciája keretében elfogadott Biológiai Sokféleség Egyezmény,¹³ melynek jelenleg 196 részes fele van, beleértve az Európai Uniót mint kormányközi nemzetközi szervezetet is. Tekintettel az egyezményben részes államok kiemelkedően magas számára, bátran állítható, hogy az Egyezmény rendelkezései a nemzetközi közösség, mint egész akaratát is tükrözik, ekként valamennyi állam jogalkotása és jogalkalmazása számára igazodási pontul szolgálhatnak. Az Alkotmánybíróság még ennél is egyértelműbben fogalmazta meg a biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó kötelezettség nemzetközi jogi jelentőségét, amikor azt egyenesen a nemzetközi jog olyan feltétlenül alkalmazandó szabályának minősítette, amely a nemzetközi közösség, mint egész akaratát tükrözi,¹⁴ ezáltal lényegében azt egyenesen a *ius cogens* normák körébe emelte.

Az Egyezmény, miközben nem vitatja, hogy az államok szuverén jogokkal rendelkeznek saját biológiai erőforrásaik felett, megerősíti, hogy a biológiai sokféleség megőrzése az emberiség közös ügyévé, mint önálló nemzetközi jogi kategóriává vált, és az államok felelősek a biológiai sokféleségük megőrzéséért és a biológiai erőforrásaik fenntartható módon történő használatáért. A biológiai erőforrások használatának alapvető követelménye a fenntarthatóság: ezen erőforrások csak oly módon és ütemben

¹⁰ Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment

¹¹ Részletesen ld. A/HRC/34/49, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur, különösen a jelentés 5. pontja.

¹² Részletesen ld. a Magyar Tudományos Akadémia Ökológiai Kutatóközpontja A biológiai sokféleség pusztulása – a magyarországi hazai illetve nemzetközi védelem alatt álló területek szerepe a biológiai sokféleség védelmében, és egyezményi kötelezettségek teljesítésében című, a 28/2017. (X. 25.) AB határozathoz írt beadványának 2–3. oldalát. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/\\$FILE/II_3394_7_2015_allasfoglalas_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/$FILE/II_3394_7_2015_allasfoglalas_anonim.pdf)

¹³ Kihirdette: 1995. évi LXXXI. törvény.

¹⁴ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [38].

vehetőek igénybe, amely még nem vezet a biológiai sokféleség hosszú távú csökkenéséhez, fenntartva ezzel a lehetőséget a jelen és a jövő generációk igényeinek és törekvéseinek kielégítésére.¹⁵ Az Egyezmény végrehajtásáért felelős Részes Felek Konferenciája (COP) 2002-ben megállapította, hogy a biológiai sokféleség az az alap, amelyre az emberi civilizáció maga is felépült, és a biológiai sokféleség csökkenése nem csupán az emberiség előtt álló legnagyobb kihívások egyike, de a fenntartható fejlődés koncepcióját és a jövő generációk érdekeit is veszélyezteti.¹⁶ A COP 2010 végén Nagójában megrendezett ülészakán az államok vállalták, hogy hatékony és sürgős intézkedéseket tesznek a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása érdekében 2020-ig, amelyvel biztosítják az ökoszisztémák változatosságának és szolgáltatásainak fenntartását. Mindezek érdekében konszenzussal elfogadták a biológiai sokféleség megőrzésének 2011-2020 közötti időszakra vonatkozó világszintű Stratégiai Tervét,¹⁷ melynek értelmében többek között hatékony védelemben kell részesíteni a szárazföldi területek és édesvízi élőhelyek legalább 17 százalékát, a tengeri területeknek pedig a 10 százalékát. Az évtized végéig a természetes élőhelyek pusztulásának ütemét a felére kell csökkenteni, és a már leromlott élőhelyek legalább 15 százalékát helyre kell állítani. Ugyancsak elvárás, hogy a biológiai sokféleség értéke beépüljön az egyes nemzeti fejlesztési stratégiákba és tervezési folyamatokba.

A Biológiai Sokféleség Egyezménnyel egybehangzó kötelezettségeket rögzít a biológiai sokféleség megőrzése tekintetében az ENSZ Közgyűlésében 2015. szeptember 25-én egyhangúan elfogadott „Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja” című határozat is.¹⁸ A Program által lefektetett tizenhét fenntartható fejlesztési cél egyikeként az államok vállalják, hogy „védjük, helyreállítjuk és fenntarthatóan használjuk a szárazföldi ökoszisztémákat, fenntartható erdőgazdálkodást folytatunk, leküzdjük a sivatagosodást, megállítjuk és visszafordítjuk a talajok és a biodiverzitás pusztulását.” A 15.5 célkitűzés értelmében pedig „sürgős és jelentős mértékben beavatkozunk a természetes élőhelyek leromlásának csökkentése érdekében, megállítjuk a biológiai sokféleség csökkenését, és 2020-ra megvédjük a veszélyeztetett fajokat, megakadályozzuk kipusztulásukat.”¹⁹

A biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettsége ugyanakkor nem csupán univerzális, hanem regionális szinten is érvényesül. Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló, az Európa Tanács keretében elfogadott nemzetközi szerződés²⁰ preambuluma rögzíti, hogy „a természetes élőhelyek megőrzé-

¹⁵ Részletesen ld. az Egyezmény 2. cikkét.

¹⁶ Részletesen ld. UNEP/CBD/COP/6/20, Report of the Sixth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. Forrás: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-06/official/cop-06-20-en.pdf>

¹⁷ COP 10 Decision X/2. Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020. Forrás: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268> (2019. április 5.)

¹⁸ A/70/L.1, Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

¹⁹ A magyar fordítást lásd: <http://ffcelok.hu/celemek/szarazfoldi-okoszisztemak-vedelme/> (2019. április 5.). A fordítás forrása: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar angol–magyar, kétnyelvű kiadás, 2016, Budapest, Szerkesztette Zlinszky János és Balogh Dorka.

²⁰ Magyar nyelven lásd: 1990/7. nemzetközi szerződés a környezetvédelmi minisztertől.

se a vadon élő növények és állatok védelmének és megőrzésének létfontosságú eleme”, az egyezmény fő célkitűzése pedig az, hogy „megvédjük a vadon élő növényeket és állatokat és azok természetes élőhelyeit”,²¹ melynek érdekében minden szerződő fél köteles megtenni a megfelelő és szükséges jogi és adminisztratív intézkedéseket.²² Az Európai Unió mint kormányközi nemzetközi szervezet ezen szerződésnek is részese, az Európai Unió valamennyi tagállamával egyetemben.

3. A biológiai sokféleség megőrzésének megjelenése a hatályos stratégiai dokumentumokban

Az idézett nemzetközi jogi dokumentumok Magyarország számára is egyértelmű, kifejezetten vállalt nemzetközi kötelezettségként jelennek meg. Ezen nemzetközi kötelezettség konkretizálása ugyanakkor a belső jogi részletszabályok megalkotása, illetőleg végrehajtása révén képzelhető csak el. A hatályos belső jogban számos stratégiai dokumentum jelöli ki azokat a rövid-, közép- és hosszú távú célokat, melyeket a jogalkotás és jogalkalmazás során a biológiai sokféleség megóvása érdekében be kell tartanunk.

A 18/2013. (III. 28.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia szerint a nemzetközi folyamatokkal egyezően hazánkban is egyre kisebb területre szorul vissza a természetes környezet, és Magyarország területe természetes ökoszisztéma-szolgáltatásainak mintegy 90 százalékát már elvesztette, miközben a természetes területek felszámolása, beépítése továbbra is nagy ütemben folytatódik.²³ A Keretstratégia minimális követelményként rögzíti az Európában is egyedülálló fajgazdagság fenntartását, a táj és a természeti értékek megőrzését, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások kimerítésének megakadályozását.²⁴ A Keretstratégia 2013–2014. évekre vonatkozó előrehaladási jelentése, melyet a Kormány az 1888/2016. (XII. 29.) Korm. határozattal vett tudomásul, kifejezetten rögzíti, hogy a területhasználat-változás rossz trendjei és gyakorlata miatt az élőhelyek többsége veszélyeztetett, ezért a biodiverzitás további csökkenése várható Magyarországon. Ez a várható negatív forgatókönyv csak a területhasználat tudatos átalakításával és reformjával, a még biológiaiilag aktív területek átalakításának tilalmával kerülhető el.

A 28/2015. (VI. 17.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Biodiverzitás Stratégia Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeivel és az uniós jogból fakadó kötelezettségeivel összhangban azt kívánja elérni, hogy a biológiai sokféleség csökkenése és az ökoszisztéma-szolgáltatások további hanyatlása megálljon, és állapotuk lehetőség szerint javuljon az elkövetkező években. Ehhez elengedhetetlen, hogy a biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó szempontok beépüljenek valamennyi olyan jogszabályba és stratégiai döntésbe, illetőleg ezek megvalósításába, amelyek kihatással vannak a biológiai sokféleség állapotára.²⁵

²¹ Ld. az egyezmény 1. cikkét.

²² Ld. az egyezmény 4. cikkét.

²³ Ld. a stratégia 5. pontját: Nemzeti erőforrásaink helyzete.

²⁴ Ld. a stratégia 6. pontját: A fenntarthatóság felé való átmenet céljai és intézkedései.

²⁵ Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, Vezetői összefoglaló.

4. A Natura 2000 területek jogállása és jelentősége a biológiai sokféleség megőrzésében

A biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó kötelezettség egyaránt megjelenik a nemzetközi jogban (mindenekelőtt, de nem kizárólagosan a már említett Biológiai Sokféleség Egyezmény keretei között), illetőleg szerepet játszik a magyar jogalkotás és stratégiai döntéshozatal során is. A biodiverzitás megőrzésének fontossága azonban nem csak nemzetközi és nemzeti szinten, hanem az Európai Unió szabályozási szintjén is értelmezhető. Ennek magyarázata részben abban keresendő, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés maga is kifejezetten nevesíti az Unió környezetpolitikáját az Unió hatáskörei között,²⁶ az Unió környezetpolitikája pedig kifejezetten hozzájárul a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához. További magyarázat, hogy az Európai Unió maga is részese a Biológiai Sokféleség Egyezménynek, ekként az Unió környezetpolitika keretében elfogadott másodlagos joga is számos elemében kifejezetten törekszik a Biológiai Sokféleség Egyezmény céljainak megvalósítására. Ezen uniós jogi eszközök közül az egyik legjelentősebb a Natura 2000 hálózatra vonatkozó jogi szabályozás.

Az Európai Unió által létrehozott Natura 2000 egy olyan összefüggő európai ökológiai hálózat, amely a közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok, illetőleg vadon élő állat- és növényfajok védelmén keresztül biztosítja a biológiai sokféleség megővását és hozzájárul kedvező természetvédelmi helyzetük fenntartásához, illetve helyreállításához. A Natura 2000 hálózat jogszabályi alapjait a 79/409/EGK irányelvet kodifikáló 2009/147/EK irányelv (az ún. madárvédelmi irányelv) és a 43/92/EGK irányelv (az ún. élőhelyvédelmi irányelv) alkotják. A madárvédelmi irányelv általános célja a tagállamok területén természetes módon előforduló összes vadon élő madárfaj védelme,²⁷ míg az élőhelyvédelmi irányelv fő célkitűzése a biológiai sokféleség megővése, a fajok és élőhelytípusok hosszú távú fennmaradásának biztosítása, természetes elterjedésük szinten tartásával vagy növelésével.²⁸ A Natura 2000 hálózat létrejöttének egyik fő indoka az volt, hogy miközben az Európai Unió minden tagállama részesévé vált a legfontosabb környezetvédelmi tárgyú nemzetközi egyezményeknek, ezek meglehetősen nagy mérlegelési szabadságot biztosítottak a részes államok számára az egyezmények végrehajtása tekintetében. Miután a környezet és a gazdasági fejlődés nem választható el mereven egymástól, ezért a környezet védelmével kapcsolatos eltérő megközelítési módok, és eltérő intenzitású szabályok egyben eltérő feltételeket is biztosítottak a belső piac feltételrendszerének egységesítésére törekvő Európai Unióban.

A Natura 2000 területek jogállásával, illetőleg a vonatkozó uniós irányelvek tagállami implementációjával az Európai Bíróság is számos ítéletében foglalkozott, melyekben közös, hogy az Európai Bíróság a Natura 2000 területek tényleges és hatékony védelmét tekinti tagállami kötelezettségnek a védelmi szint formális meghatározásával szemben. Így például a Bíróság rögzítette, hogy „az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikké-

²⁶ Ld. különösen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 11., illetőleg 191–193. cikkeit.

²⁷ Ld. az irányelv 1. cikk (1) bekezdését.

²⁸ Ld. az irányelv 2. cikk (1) és (2) bekezdését.

nek (1) bekezdése és a madárvédelmi irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése – a hatékony érvényesülése elvesztésének terhe mellett – nem csak az érintett területen belül az élőhelyek és a védett fajok kedvező védettségi állapotának fenntartásához szükséges védelmi intézkedések elfogadását követeli meg, de kiváltképp azok tényleges végrehajtását is.²⁹ A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján kijelenthető, hogy a tagállamok által elfogadott intézkedéseknek olyanoknak kell lenniük, amelyek egyediek, koherensek és teljeseek, és képesek az érintett területtel való fenntartható gazdálkodás és a területek hatékony védelme biztosítására,³⁰ ideértve a természet változásából (így például az klímaváltozásból) fakadó hatásokkal szembeni védelmet is.³¹

Magyarország területének 21,44 százaléka minősül Natura 2000 területnek,³² mely arány kismértékben az Európai Unió tagállamainak átlaga (18,12%) felett helyezkedik el. Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásával a Natura 2000 hálózat egy új, a Pannon biogeográfiai régióval egészült ki,³³ mely Magyarország egész területét lefedi. A Pannon régió az élőhelyvédelmi irányelvben felsorolt 105 állat- és 36 növényfajnak, valamint a madárvédelmi irányelvben felsorolt 101 madárfajnak ad otthont,³⁴ azaz a biológiai sokféleség biztosítása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír. A Natura 2000 területek szabályozásának hazai jogi hátterét az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet biztosítja.

A Natura 2000 hálózat területeit, azaz a különleges madárvédelmi területeket és a különleges természet-megőrzési területeket a tagállamok jelölik ki, kizárólag szakmai szempontok alapján. Amíg azonban a madárvédelmi irányelvnek megfelelő területek kijelölése teljes egészében a tagállamok hatásköre volt, addig a különleges természet-megőrzési területek esetében a tagállam csupán javaslatot tehetett a Bizottság számára, mely szakértők bevonásával vizsgálta meg az egyes tagállami javaslatokat. Magyarországon az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrésztelkeket a 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet tartalmazza. Az egyes földterületek Natura 2000 jogállását az ingatlan-nyilvántartásban is szerepeltetni kell.³⁵

A 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése értelmében a Natura 2000 területeken a terület fenntartási céljainak elérését nem veszélyeztető vagy nem sértő,

²⁹ C-441/2017. számú ügy, Bizottság kontra Lengyelország, a Nagytanács 2018. április 17-i ítélete, különösen az ítélet 213. pontja (ECLI:EU:C:2018:255).

³⁰ C-293/07. számú ügy, Bizottság kontra Görögország, 2008. december 11-i ítélet, különösen az ítélet 26–29. pontja (ECLI:EU:C:2008:706).

³¹ C-6/04. számú ügy, Bizottság kontra Egyesült Királyság, 2005. október 20-i ítélet, különösen az ítélet 34. pontja (ECLI:EU:C:2005:626).

³² *Természetvédelmi adatok*. Földművelésügyi Minisztérium, 2018, 20.

³³ Az egyes Natura 2000 régiók: Atlanti, Sarki, Kontinentális, Alpesi, Pannon, Sztyeppi, Fekete-tengeri, Mediterrán, Makronéziai. A Pannon régió Csehország, Magyarország, Románia és Szlovákia területét érinti. Részletesen ld. *Natura 2000 a Pannon Régióban*. Európai Bizottság, 2010. 4.

³⁴ *Természetvédelmi adatok*. Földművelésügyi Minisztérium, 2018, 20.

³⁵ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 39/A. § j) pontja értelmében az ingatlan jogi jellegeként feljegyezhető a terület Natura 2000 jellege.

és a Natura 2000 terület kijelölésekor már jogszerűen, jogerős engedélynek megfelelően folytatott tevékenységek korlátozás nélkül folytathatóak. Miközben azonban a Korm. rendelet szigorú feltételeket támaszt a Natura 2000 területeken létesítendő egyes beruházásokkal szemben, addig az ezen területekre vonatkozó mezőgazdasági tevékenységek lényegében általános jogszabályi korlátozás nélkül folytathatóak. Az Alkotmánybíróságnak a 28/2017. (X. 25.) AB határozatában éppen ezen mezőgazdasági tevékenységek összefüggésében kellett értékelnie azt, hogy indokolt-e a Natura 2000 területek állami tulajdonban tartása, vagy pedig a magántulajdonosok is megfelelően képesek gondoskodni a területek természeti értékeinek megőrzéséről, különös tekintettel ezen területek mezőgazdasági művelésére.

Az Európai Bizottság is kiemeli a Pannon Régióról szóló tanulmányában, hogy a régió természetes vegetációját nagy arányban termékeny mezőgazdasági termelőterületté alakították át, és napjainkban már a régió közel kétharmadán megművelt élőhelyek találhatóak.³⁶ Az Európai Unió agrártámogatási rendszere ugyanakkor számos elemében napjainkban is egyértelműen a minél hatékonyabb mezőgazdasági termelésre ösztönöz, mely alól csak kevés olyan kivétel található, ahol az egyes területalapú támogatások függetlenek a termeléstől. Általában is kijelenthető, hogy a jelentős élőhelyi veszteségeket elsősorban a mezőgazdaság okozta és okozza jelenleg is³⁷ azáltal, hogy egyértelműen a szántóföldi gazdálkodást részesíti előnyben, mely tevékenység Magyarország területének közel felét érinti. Ilyen körülmények között alappal feltételezhető, hogy az egyes mezőgazdasági területek tulajdonosai a terület hasznosításának olyan módját választják, melyek a hatályos jogszabályi keretek között számukra a legjöveldelmezőbbek, függetlenül attól, hogy ez a hasznosítási mód milyen hatással van adott esetben a terület élővilágára.

A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy a mezőgazdaság hatásán túlmenően egyéb tényezők is szerepet játszanak a biológiai sokféleség magyarországi csökkenésében, így például az autópálya-építések, vagy éppen az egyes területek belterületbe történő bevonása és beépítése. Ezen tényezők hatását pedig még tovább erősíti, hogy Magyarországot a globális felmelegedés hatása az átlagosnál is jobban érinti.³⁸ Sem Magyarországon, sem pedig globálisan nem várható ugyanakkor a mezőgazdasági tevékenység intenzitásának csökkenése. Egyes becslések szerint a Föld lakossága 2050-re 8,3 és 10,9 milliárd fő között lesz,³⁹ az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) becslése szerint pedig 2050-re a mezőgazdasági termelés 60 százalékkal is növekedhet.⁴⁰ Ilyen mértékű növekedés pedig elképzelhetetlen újabb és újabb

³⁶ *Natura 2000 a Pannon Régióban*. Európai Bizottság, 2010. 10.

³⁷ *Europe's Environment The Third Assessment. Chapter 11. Biological Diversity*. European Environmental Agency, 2013. 231.

³⁸ FARAGÓ Tibor – SCHMUCK Erzsébet (szerk.): *A biológiai sokféleség megőrzése. Az élet sokszínűsége*. Budapest, Magyar Természetvédők Szövetsége, 2012. 7.

³⁹ *Global Megatrends Assessment 2015*. European Environmental Agency, 2015. 15.

⁴⁰ *World Agriculture Towards 2030/2050: The 2012 Revision*. ESA Working Paper, Rome, FAO, 2012.

területek mezőgazdasági termelésbe vonása nélkül, ami pedig szükségképpen maga után vonja az adott területek élővilágának további csökkenését is.⁴¹

5. Az alkotmányjogi probléma – a Natura 2000 területekre vonatkozó szabályozás

A Kormány az 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozattal döntött a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről, mely határozatot előbb az 1062/2016. (II. 25.) Korm. határozat, majd pedig az 1203/2016. (IV. 18.) Korm. határozat váltott fel, a Natura 2000 területek értékesítése vonatkozásában változatlan rendelkezésekkel. A Korm. határozatok értelmében a „Földet a gazdáknak!” Program keretében lehetővé vált a földművesek számára az állami tulajdonú földterületek megvásárlása, az általános, 300 hektáros földszerzési maximum értékéig azzal, hogy az erdők és természetvédelmi területek nem képezték az értékesítés tárgyát.⁴² A Natura 2000 területek a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény alapján egyaránt minősülhetnek védett természeti területnek, illetőleg védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területnek. A kormányhatározatokból következően a védett természeti területnek minősülő Natura 2000 területek értékesítésére a „Földet a gazdáknak!” Program nem terjedt ki, azonban a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítése lehetőségessé vált, és arra több alkalommal ténylegesen sor is került a Program keretében. Sem a már idézett 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet, sem pedig a madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelvek nem tartalmazznak korlátozást a Natura 2000 területek tulajdoni viszonyaira vonatkozóan, ekként ezen területek magántulajdonba kerülésének jogszabályi akadálya jelenleg nincs.

Az indítványozó országgyűlési képviselők a „Földet a gazdáknak!” Programhoz kapcsolódóan a Nemzeti Földalapba tartozó földrészteltek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet azon szabályát támadták, miszerint az állami tulajdonú földterületek értékesítése során az árverési hirdetményben fel kell tüntetni a Natura 2000 területek esetén az erre a jogállásra történő utalást. Érvelésük szerint ez a rendelkezés a természetvédelem már elért intézményi szintjében anélkül valósított meg visszalépést, hogy ez másik alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen lenne. Véleményük szerint az értékesítésre kerülő Natura 2000 területek az általános szabályok szerint, árverési úton kerülnek értékesítésre, mely semmilyen szempontot nem enged a természetvédelmi szempontok érvényesítésének.⁴³

⁴¹ *OECD Environmental Outlook to 2050*. Paris, OECD, 2012.

⁴² Ld. a 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat 1. d) pontját.

⁴³ Az indítvány elérhető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/\\$FILE/II_3394_0_2015_inditvany.002.pdf/II_3394_0_2015_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/$FILE/II_3394_0_2015_inditvany.002.pdf/II_3394_0_2015_inditvany.pdf) (2019. április 5.) Az indítvány ismertetéséhez lásd a 28/2017. (X. 25.) AB határozat Indokolásának [3]–[6] pontjait.

6. Az Alaptörvény P) cikke – államcél vagy egy új szemlélet?

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.”

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megővésének kötelezettsége nagy előrelépés ezen, a nemzet közös örökségének részét képező értékek védelmében, melyet az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás is kétséget kizáróan alátámaszt: ez a rendelkezés

„deklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmóddhoz. Külön kiemeli a sajátos magyar környezeti értéket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.”⁴⁴

A P) cikk (1) bekezdését együtt kell olvasni az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásával, mely kifejezetten kimondja, hogy

„vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megővjük. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

A P) cikk ennek megfelelően nem kizárólag a természet, hanem a kulturális örökség védelmének és fenntartásának kötelezettségét is rögzíti.⁴⁵ Ezzel összefüggésben a Nemzeti Hitvallás azt is kimondja, hogy az Alaptörvény „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”. Már a Nemzeti Hitvallás is rámutat tehát arra, hogy a jelen kormányzatok által hozott döntések kihatással vannak a későbbi nemzedékekre is, ezért a jelen kormányzati, illetőleg jogalkotói döntéseknek az eljövendő nemzedékek érdekeire is tekintettel kell lenniük. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy a Nemzeti

⁴⁴ Ld. <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2019. április 5.) A normaszöveg-javaslatban a P) cikk eredetileg még O) cikként szerepelt.

⁴⁵ Ld. ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Wolters Kluwer, 2013. 61. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából például: 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, különösen Indokolás [37]–[40].

Hitvallás idézett rendelkezései a P) cikk (1) bekezdésével együttesen az Alaptörvény egésze számára rögzítenek egy olyan értelmezési keretet, mely általános jelleggel követeli meg a jelen szükségleteinek értékelésével egyidejűleg, azzal azonos súllyal a jövő generációk érdekeinek figyelembevételét is. Ez már csak azért is igaz, mert az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében „az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

Nem véletlenül állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védettségi szintjét, hanem a korábbi Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.⁴⁶ Amíg a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta,⁴⁷ és az Alkotmánybíróság egyebek között a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában ebből bontotta ki a környezet védelmére vonatkozó szabályozás tartalmi követelményeit, addig az Alaptörvény – nevesítve a termőföldet és a biológiai sokféleséget – olyan értéknek tekinti, amely több minden más mellett a nemzet örökségét képezi, védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ebből következően immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet, és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa.⁴⁸ A visszalépés tilalmának, mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének pedig egyaránt vonatkoznia kell a környezeti anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra.⁴⁹

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem csupán abban az értelemben haladta meg a korábbi Alkotmányt, hogy saját jogán is védelemre érdemsként nevesíti a nemzet közös örökségének elemeit. A P) cikk (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy a környezet védelme nem csak az állam, hanem „az állam és mindenki kötelezettsége”. A P) cikk (1) bekezdése jelentős előrelépést tartalmaz tehát a kötelezett kör vonatkozásában: „amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény »mindenki« – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.”⁵⁰ Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetesen nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. A természetes és jogi személyektől a hatályos

⁴⁶ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91].

⁴⁷ Részletesen ld. FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2007/1. 5–19.

⁴⁸ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28].

⁴⁹ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]–[28].

⁵⁰ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [92].

jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat a környezet védelméhez mint absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, amelyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.⁵¹ A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság már korábban is rámutatott, hogy „mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia”.⁵² Ennek a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel.⁵³

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése külön is nevesíti a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmének kötelezettségét. Éppen ezért ez a kötelezettség olyan alkotmányos értékévé vált a magyar jogrendben, melyre a jogalkotónak az egyes ágazati politikák körébe tartozó szabályozás megalkotása során is tekintettel kell lennie.⁵⁴ A fajok sokszínűsége megőrzésének kötelezettsége nem csupán azért fontos, mert azok az emberi tevékenység használatába állítható, kiaknázzható erőforrásokként értelmezhetőek, hanem önmagukban is értékesek és védelemre méltóak.

Mindezen szempontok figyelembevételével álláspontom szerint kétséget kizáróan megállapítható, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése jóval több, mint egy államcél: egy olyan általánosan kötelező zsinórmérték, mely legalább három vonatkozásban lépett túl a korábbi Alkotmány biztosította kereteken. Egyfelől immáron maga az Alaptörvény rögzíti kétséget kizáróan, hogy a nemzet közös örökségét önmagukért, és nem csupán az emberi életfeltételekhez történő hozzájárulásukra tekintettel illeti meg védelem. Másfelől az Alaptörvényből az is egyértelműen levezethető, hogy a nemzet közös öröksége megóvásának egyik célja a jövő nemzedékek életfeltételeinek megóvása, illetőleg ezen értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzése. És végezetül, szemben a korábbi Alkotmány megközelítésével, a nemzet közös örökségének megóvása immáron kifejezetten is az állam és mindenki kötelezettsége. Ez utóbbival összefüggésben pedig arra is utalni kell, hogy az Alaptörvény a tulajdonhoz való joggal összefüggésben maga is kiemeli, hogy „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”⁵⁵ Álláspontom szerint a P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának kötelezettsége ezen társadalmi felelősség egyik nevesített aspektusaként is értelmezhető, és ekként közvetlenül is számonkérhető.

Az Alkotmánybíróság a 2012 utáni gyakorlatában lépésről lépésre tölti meg tartalommal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatot követően Bándi Gyula három olyan területet azonosított, ahol az Alkotmánybíróságnak

⁵¹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30].

⁵² 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138.

⁵³ Hasonlóan: 988/E/2000. AB határozat, ABH 2003, 1281, 1289.

⁵⁴ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [35].

⁵⁵ Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés.

érdemben értelmeznie kell a P) cikket, nevezetesen a visszalépés tilalma,⁵⁶ a kötelezett kör és a fenntartható fejlődés vonatkozásaiban.⁵⁷ Fodor László már 2007-ben rámutatott arra, hogy a visszalépés tilalmának egyaránt vonatkoznia kell az anyagi jogi normák megváltoztatása, az eljárásjogi rendelkezések módosítása, valamint a szervezeti normák és struktúrák újraszabályozása tekintetében.⁵⁸ A 3223/2017. (IX. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság lényegében ezzel egyezően állapította meg, hogy „[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.”⁵⁹ A 4/2019. (III. 7.) AB határozat érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság az anyagi szabályozás változatlanlansága mellett állapított meg a környezetvédelmi szervezeti és eljárási szabályozás megváltoztatásával kapcsolatosan alkotmányos követelményt, illetőleg jogalkotói mulasztást, tekintette arra, hogy „[a] szervezeti és eljárási szabályok az anyagi jog szolgálatára hivatottak.”⁶⁰ Az Alkotmánybíróság a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában pedig az elővigyázatosság elvét helyezte el az Alaptörvény rendszerében és értékrendjében.⁶¹

7. Indokolt-e a Natura 2000 területek állami tulajdonban tartása?

Az Alkotmánybíróság megállapításai a jogalkotói mulasztásról

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből nem lehet levezetni olyan kötelezettséget, mely a Natura 2000 területek kizárólagos állami tulajdonban tartását írná elő, és a Natura 2000 területek jogállására vonatkozó szabályozásból sem olvasható ki hasonló előírás. Indokolt akkor ezen területek esetében az állami tulajdon fenntartása? A válasz a szabályozási környezettől függ: abban az esetben ugyanis, ha a jogszabályi előírások egyértelmű kötelezettségeket tartalmaznak arra, hogy a területek tulajdonosai, illetőleg használói a természeti értékek megőrzésének követelményére tekintettel milyen korlátozásokkal használhatják és hasznosíthatják a Natura 2000 területeket, és az állam ezzel egyidejűleg olyan hatékony ellenőrzési mechanizmust is működtet, mely biztosítja ezen korlátozások érvényesülését, akkor az állami tulajdon fenntartása nem indokolt. Más a helyzet azonban akkor, ha a jogszabályi környezet hiányos, az ellenőrzési mechanizmus gyenge, az állami és európai uniós támogatási szabályok pedig szintén kizárólag a gazdálkodási-termelési szempontokat veszik figyelembe: ekkor ugyanis az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek védelme aligha valósítható meg másként, mint az állami tulajdon fenntartásával.

⁵⁶ Jelentőségéről lásd például: BÁNDI Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2. 159–181.

⁵⁷ BÁNDI Gyula: Környezethez való jog – újratöltve. *Acta Humana*, 2016/2. 16.

⁵⁸ FODOR i. m. 15.

⁵⁹ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28].

⁶⁰ 4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [71].

⁶¹ SZILÁGYI János Ede: Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírói gyakorlat – szellem a palackból, avagy alkotmánybírói magas labda az alkotmányrevízióhoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 2018/2. 76–91.

A Natura 2000 területek értékesítésének szabályozása jelenleg mindössze egy érdemi elemben tér el az általános értékesítési szabályoktól: szükséges hozzá a természetvédelemért felelős miniszter egyetértése.⁶² Az egyetértési jog gyakorlására vonatkozóan azonban semmilyen konkrét előírás nem létezik, azt az általános birtokpolitikai célkitűzések megvalósítása egyik eszközének lehet csupán tekinteni, amit jól mutat az Alkotmánybíróság honlapján elérhető, az Alkotmánybíróság megkeresésére adott miniszteri válasz is: 2017 nyaráig összesen 24 ezer hektár Natura 2000 terület értékesítésére került sor, melyhez képest a miniszter mindösszesen 42 hektár esetében nem adta meg az egyetértését, ami az összes értékesítésre kijelölt terület alig 0,175 százaléka.⁶³ Mindez azt jelenti tehát, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésére vonatkozóan a miniszter egyetértési jogán túlmenően semmilyen speciális szabály vagy többletkövetelmény nem érvényesül. Az értékesítésre kerülő területek kiválasztása során nem létezik olyan garanciális szabály, mely biztosítaná ezen, az értékesítést megelőzően még állami tulajdonban álló Natura 2000 területek mennyiségi és minőségi védelmét, hiszen az értékesítésre kerülő területek kiválasztása során kizárólag a Kormány általános birtokpolitikai célkitűzései az irányadóak.⁶⁴ Márpedig a jogszabályok értelmében a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételek az államadósság csökkentésére is fordíthatóak,⁶⁵ ekként a szabályozás alapján nem zárható ki, hogy az értékesítésre kerülő Natura 2000 területek kijelölése során nem azok természeti, hanem sokkal inkább azok pénzben kifejezhető értéke, és ekként az állami bevétel maximalizálása legyen a meghatározó szempont. Lényegében kizárólag ugyanez a szempont érvényesül a földterületek értékesítése során is: az árverési értékesítés szabályaiból következően a földterület tulajdonjogát a legmagasabb vételárat ajánló személy szerzi meg, függetlenül attól, hogy az egyes licitálók adott esetben mennyire alkalmasak a Natura 2000 területek speciális kezelésére. Éppen ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, mert a jogalkotó a Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt, amely biztosítaná a környezet- és természetvédelmi értékek és sajátosságok figyelembevételét az értékesítésre kerülő földrészletek kiválasztása, illetőleg az értékesítési eljárás során.⁶⁶

Az értékesítés folyamatának jogszabályi hiányosságai mellett azonban a magántulajdonban levő Natura 2000 területeken történő gazdálkodás szabályozásának hiányosságai is kimutathatóak. A hatályos szabályozásból következően a tulajdonos személyétől függetlenül valamennyi Natura 2000 területre vonatkozóan el kell készíteni a terület hasznosítására vonatkozó fenntartási terveket.⁶⁷ Ezen fenntartási tervek ugyanakkor

⁶² 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 3. § (1).

⁶³ Ld. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/\\$FILE/II_3394_11_2015_FM_allafoglalas_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/$FILE/II_3394_11_2015_FM_allafoglalas_anonim.pdf)

⁶⁴ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [60].

⁶⁵ A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény, 28. §.

⁶⁶ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [61].

⁶⁷ 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet, 4. § (5) bekezdés.

a jogállásukból adódóan nem alkalmasak arra, hogy a magántulajdonosok számára kötelező és számonkérhető földhasználati szabályokat írjanak elő.⁶⁸

Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területek megfelelő hasznosítását a természetvédelmi célú vagyonekezelés intézménye biztosítja,⁶⁹ melynek megfelelően ezeken a területeken előnyben kell részesíteni a hagyományos (tájjellegű), természetkímélő, természetközeli gazdálkodási módok alkalmazását. Arra az esetre, ha az állami tulajdonban levő Natura 2000 területet nem közvetlenül az állam, hanem haszonbérlet hasznosítja, a haszonbérleti szerződés mellékletét képezi a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék, melynek betartását a Nemzeti Földalap tulajdonosi ellenőrzés keretében nyomon követi és kikényszeríti, szükség esetén pedig akár a haszonbérleti szerződés is felmondásra kerülhet.⁷⁰ A magántulajdonban álló Natura 2000 területek vonatkozásában azonban már a Nemzeti Földalaphoz állami tulajdonosi jogosultság hiányában nincsenek ellenőrzési jogosítványai, függetlenül attól, hogy ezt a jegyzéket formálisan a Natura 2000 területek adásvételi szerződéséhez kell csatolni.⁷¹

A szabályozás további hiányossága, hogy a jogalkotó egyedül a Natura 2000 gyep-területek vonatkozásában alkotott egyértelmű, a tulajdonos személytől függetlenül kötelező és kikényszeríthető általános földhasználati szabályokat.⁷² Az ingatlan-nyilvántartás szerinti további művelési ágak (így különösen a szántó, nádas, erdő, fásított terület, halastó)⁷³ esetében ugyanakkor már semmilyen további speciális jogszabályi előírás nem érvényesül. Mindez egyben azt is jelenti, hogy ezen területek esetében nincs érdemi szabályozási korlátja annak, hogy a területet megszerző új tulajdonos esetleg oly módon hasznosítsa a Natura 2000 területet, mely bár számára jövedelmezőbb, ám egyben a terület természeti értékeit veszélyeztetheti. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság határozatában arra is rámutatott, hogy amennyiben egy adott, korábban egységesen állami tulajdonban álló területrészt több magántulajdonos tulajdonába kerül, és ezen új tulajdonosok egymástól függetlenül választják meg a számukra legjövödelmezőbb hasznosítási módot, az egyes területek hasznosításának formája eltérhet. Márpedig a biológiai sokféleség megőrzése egymástól elszigetelt, kisebb területeken kevésbé hatékonyan valósítható csak meg, mert a szigetszerű, mozaikos területek nem teszik lehetővé a populációk szabad érintkezését, ami hosszú távon a fajok populációinak életképességét is veszélyezteti.⁷⁴ Mindez azt jelenti, hogy a Natura 2000 területek esetében még akkor is megvalósulna a területek állapotában történő romlás kockázata, ha a jogszabályi rendelkezések változatlan formában vonatkoznának

⁶⁸ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [63].

⁶⁹ 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet, 43/A. § (1) bekezdés. A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében a Korm. rendelet szóhasználatában védett terület alatt a Natura 2000 területek is értendőek.

⁷⁰ 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 47. § (1) bekezdés.

⁷¹ Ld. 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [65]–[66].

⁷² Ld. a 269/2007. (X. 18.) Korm. rendeletet.

⁷³ Ld. a 109/1999. (XII. 29.) FVM rendeletet.

⁷⁴ Ld. az alapvető jogok biztosa és helyettese Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszát. Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/\\$FILE/II_3394_6_2015_allasfoglalas_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ace6942234d099eec1257f22005dec24/$FILE/II_3394_6_2015_allasfoglalas_anonim.pdf)

és lennének alkalmazandók az állami tulajdonban levő és a magántulajdonban levő Natura 2000 területekre is. Ez pedig egyben azt is jelenti, hogy a magántulajdonban álló Natura 2000 területek vonatkozásában még az állami tulajdonú területekkel azonos szabályozás sem elegendő, ugyanis a szabályozásnak nem a jogszabályok, hanem az általuk biztosított védelem szintje és hatékonysága tekintetében kell biztosítania a természeti értékek védelmét.⁷⁵ Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utalt az elővigyázatosság elvére is, miszerint a környezet állapotát érintő döntések és a jogalkotás során az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be.⁷⁶ Tekintettel arra, hogy az állam ezt a hatályos jogszabályi környezet alapján nem tudta igazolni, az Alkotmánybíróság abban is mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénytértést állapított meg, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a magántulajdonban levő Natura 2000 területek hasznosításának, illetőleg a hasznosítás ellenőrzésének olyan szabályait, amely az állami tulajdonhoz hasonló garanciarendszert nyújt a Natura 2000 területek értékeinek megőrzésére.⁷⁷

8. Következtetések

Az Alkotmánybíróság, miközben hivatalból eljárva jogalkotói mulasztást állapított meg, az országgyűlési képviselők indítványát elutasította. Az indítvány elutasítására azért került sor, mert az indítványozók által támadott azon rendelkezés, melynek értelmében az árverési hirdetményben fel kell tüntetni a Natura 2000 területek esetén a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályokat, fontos garanciális tartalommal bír. Nevezetesen azt a célt szolgálja, hogy a potenciális árverési vevők már az árverés kezdetét megelőzően is tájékozódhassanak a terület használatára és hasznosítására vonatkozó jogszabályi előírásokról, illetőleg arról is kifejezett tudomással bírjanak, hogy az általuk megvásárolni kívánt terület a Natura 2000 hálózatba tartozik. Az Alkotmánybíróság kiemelte: ezen rendelkezés megsemmisítése nem azt eredményezné, hogy a jövőben nem kerülhetne sor Natura 2000 területek árverési úton történő értékesítésére, hanem csupán azt, hogy az árverési hirdetményben sem kellene feltüntetni a Natura 2000 területek speciális jogállására vonatkozó szabályozást.⁷⁸

Az Alkotmánybíróság által a határozatban meghatározott valódi problémát nem az okozza, hogy a Natura 2000 területek magántulajdonba is kerülhetnek, hanem az, hogy a magántulajdonban álló Natura 2000 területekre vonatkozó szabályozás hiányos: a gyepterületek kivételével sem azt nem rögzítette a jogalkotó, hogy pontosan milyen

⁷⁵ Hasonlóan: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 142.

⁷⁶ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [75]. Az elővigyázatosság elvét nevesíti (a teljesség igénye nélkül) a Biológiai Sokféleség Egyezmény, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (kihirdette: 2004. évi CIX. törvény), az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (191. cikk), a nemzetközi emberi jogi joggyakorlat (Tatar kontra Románia, az Emberi Jogok Európai Bírósága 2009. január 27-i ítélete, ügyszám: 67021/01), és a magyar jog (különöse a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6. §).

⁷⁷ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [76].

⁷⁸ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, különösen Indokolás [56].

tevékenységeket folytathatnak a tulajdonosok ezeken a területeken, sem pedig ezen tevékenységek ellenőrzésének biztosítékait nem teremtette meg. Márpedig különösen az Európai Unió mezőgazdasági politikájának prioritásaiból következően a mezőgazdasági területek tulajdonosai és használói elsősorban a terület megművelésében, és ezáltal az elérhető állami és európai uniós támogatások maximalizálásában érdekeltek. Ahhoz, hogy a természeti értékeink védelme tekintetében hatékony változások történjenek, éppen ezért valójában sokkal többre van szükség, mint új jogszabályok alkotására: szemléletváltásra. Ennek a szemléletváltásnak csupán az első lépése az Alkotmánybíróság által meghatározott mulasztás orvoslása.⁷⁹ Csak így, a jogszabályi környezet és a gazdálkodói szemlélet együttes megváltoztatásával érhető el az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek hosszú távú megőrzése, mely mindannyiunk jogi és erkölcsi kötelessége.⁸⁰

⁷⁹ Az Országgyűlés a mulasztás tekintetében az Alkotmánybíróság határozatának a kézirat lezárásának időpontjáig (2019. április 5.) nem tett eleget. Az Alkotmánybíróság által meghatározott határidő 2018. június 30. napján telt el.

⁸⁰ Ferenc pápa a *Laudato si'* kezdetű enciklikájában úgy fogalmaz: „Minden évben több ezer növény- és állatfaj tűnik el, amelyeket többé már nem ismerhetünk meg, gyermekeink már nem láthatják őket, örökre elvesztek. Túlnyomó többségük emberi beavatkozáshoz kapcsolódó okok miatt hal ki.” Az enciklika következtetése egyértelmű: „Ehhez nincs jogunk.” FERENC PÁPA: *Laudato si'*. 2015.; ld. az Enciklika III. A biológiai sokféleség elvesztése című fejezetének 33. pontját. Elektronikusan elérhető: <https://uj.katolikus.hu/konyvtar.php?h=469>

