



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ  
BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-2810/2022.

**A jövő nemzedékek szószólójának  
jogi összefoglalója és jogalkalmazási útmutatója  
a Natura 2000 területeket érintő tevékenységek kapcsán**

**I. Bevezetés**

Magyarország természetvédelmi szempontból értékes területeit érintő beruházások kapcsán a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) Fenntartható Fejlődés Elnöki Bizottságának (FFEB) elnöke több esetben is az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához fordult. A beadványok utaltak számos, a fenntartható fejlődés alapelveivel ellentétesnek tűnő tervezett, illetve már a kivitelezés stádiumában lévő fejlesztésre. Az MTA szakmai véleménye szerint a tervezett tevékenységek jelentős környezeti kockázatot jelentenek, káros hatással lehetnek sebezhető ökoszisztémákra és visszafordíthatatlan folyamatokat indíthatnak el. A kérdéskör tisztázása szorosan kapcsolódott e térségek Natura 2000 védelméhez és annak gyakorlatban nem kellően tisztázott helyzetéhez is. **Mindezek miatt az MTA FFEB kérte szakmai segítségemet a Natura 2000 területekre vonatkozó uniós és hazai előírások tisztázásában.**

A beadványok alapján, a tényállások tisztázása érdekében megkerestem az érintett szervezetet részletes tájékoztatást kérve. Az Alaptörvényből és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés a) és b) pontjából fakadó kötelezettségem folyamatosan figyelemmel kísérni a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, az Alaptörvény P) cikkével védett nemzet közös örökségének állapotát, védelmének helyzetét.

**A jövő nemzedékek szószólójaként jelen témához részben kapcsolódó témakörökben több figyelemfelhívást adtam ki az elmúlt időszakban, így többek között természetvédelmi ügyekben a védett természeti területeket veszélyeztető beruházások kapcsán<sup>1</sup>, a nemzeti parki területeket érintő bányászati célú tevékenységek engedélyezése tárgyában<sup>2</sup>, valamint az építkezések (beruházások) környezetvédelmi és egyéb joghatásai<sup>3</sup> tekintetében.**

A korábban kifejtett témakörökön túl, **az MTA FFEB által felvetett kérdéskör specifikussága határozottan erősíti azt az igényt, hogy a jogszabályi oltalommal érintett területek közül a Natura**

<sup>1</sup> Figyelemfelhívás a nemzet közös örökségének részét képező természeti kincseinket veszélyeztető beruházások kapcsán (2021. május 25.)

[https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhivás\\_természeti\\_kincseket veszélyeztető\\_beruházások/9bad690c-337b-ea69-cecf-1faefe5875f3](https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhivás_természeti_kincseket veszélyeztető_beruházások/9bad690c-337b-ea69-cecf-1faefe5875f3)

<sup>2</sup> Figyelemfelhívás a természetvédelmi célok megfelelő hatósági érvényesítéséről bányászati célú kutatási tevékenység engedélyezése során (2021. február 22.)

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/A+Szozsoló+figyelemfelhivása+a+természetvédelmi+célok+érvényesítés+öl/c10b74ab-1e64-33c5-a150-8750b9279ba7>

<sup>3</sup> Figyelemfelhívás a szabályos és konfliktusmentes építések érdekében (2020. december 8.)

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/figyelemfelhivás+a+szabályos+és+konfliktusmentes+építések+érdekében/be0fa011-3609-3433-61d2-fdbbd57c8289>

## **2000 területek használatának, a kapcsolódó hatósági és egyéb joggyakorlatnak a jövő nemzedékek érdekei védelmében felvázolt alkotmányos kereteit áttekintsem.**

Jelen összefoglalóban kifejezetten a Natura 2000 területekre vonatkozó uniós és hazai előírások tükrében fejtem ki az alaptörvényi követelményeket, a Natura 2000 területekre hatást gyakorló tevékenységek elfogadásának, engedélyezésének menetét, legfontosabb alapelveit.

### **II. Natura 2000 területekre vonatkozó Alaptörvényi követelmények**

Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, ennek megfelelően kifejti, hogy „[v]állaljuk, hogy örökségünket, [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatával kidolgozott, az Alaptörvény P) cikkéhez, valamint az egészséges környezethez, illetve a testi, lelki egészséghez való alapvető jogról szóló XX. és XXI. cikkekhez kapcsolódó alapjogi keretek megfelelően körülírják a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások és a biológiai sokféleség védelmének, megőrzésének, valamint a jövő nemzedékek számára való fenntartásának követelményeit. Amíg a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, addig az **Alaptörvény a biológiai sokféleséget külön nevesítve olyan értéknek tekinti, amely több minden más mellett a P) cikkében megjelölt nemzet közös örökségét képezi, ennek megfelelően 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 egyebek mellett a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa.<sup>4</sup> Az államot az Alaptörvény P) cikkéből fakadó hármass kötelezettség (a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és jövő nemzedékek számára való megőrzése) teljesítése során fokozott felelősség terheli és ennek érvényesítésében egyfajta elsőség kötelezi, „hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat”.<sup>5</sup>

A biológiai sokféleség csökkenésének trendjét valamennyi szakmai mutató egyértelműen alátámasztja mind globális, mind európai, mind pedig magyarországi szinten. A közelmúltban kiadott számos stratégiai dokumentum<sup>6</sup>, jelentés<sup>7</sup> arra is felhívta a figyelmet, hogy a biodiverzitás pusztulása annak ellenére folytatódik, hogy annak megakadályozására az államok számos nemzetközi egyezményben, uniós és hazai jogszabályban vállaltak kötelezettséget. **A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása érdekében a leginkább kézenfekvő állami intézkedés a természetvédelmi szempontból értékes területek kijelölése,** hiszen tudományos bizonyítékok azt mutatják, hogy a biológiai sokféleség jobban fennmarad a védett természeti területeken, illetve a Natura 2000 területeken. A jogi értelemben valamilyen védettséget élvező területek hálózata a biológiai sokféleség megőrzéséhez jelenleg azonban önmagában nem elégséges, az e területekre vonatkozó védelmi előírások maradéktalan teljesítése, hathatós, szakszerű jogérvényesítés is szükséges.

<sup>4</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat [28]

<sup>5</sup> 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [39]

<sup>6</sup> [http://www.biodiv.hu/convention/cbd\\_national/nemzeti-biodiverzitas-strategia/keszul-2030-ig-szolo-nemzeti-biodiverzitas-strategia](http://www.biodiv.hu/convention/cbd_national/nemzeti-biodiverzitas-strategia/keszul-2030-ig-szolo-nemzeti-biodiverzitas-strategia); <https://termeszetvedelem.hu/nemzeti-termeszetvedelmi-alapterv/>

<sup>7</sup> <https://ipbes.net/global-assessment>; <https://www.nfft.hu/nffs-negyedik-elorehaladasi-jelentese-2019-201>

Az Alkotmánybíróság 2017-ben a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, illetve az MTA Ökológiai Kutatóközpontja adatai alapján kiemelte, hogy „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. Ezen folyamat lassítását biztosítja a Natura 2000 hálózat.”<sup>8</sup> „A biológiai sokféleséget ugyanis csak mint egységet lehet többé-kevésbé megvédeni, mert az egyes fajokkal kapcsolatos környezeti terhelések kihatnak a többi fajra, és végső soron a teljes ökoszisztémára. A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálják. A Natura 2000 területek különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgálják. Ahogy azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy „Magyarországon - és az Európai Unióban is - a Natura 2000 hálózat alapvető és nélkülözhetetlen eszköze a biológiai sokféleség megőrzésének.”<sup>9</sup>

Fentiek miatt globális és helyi szinten is nagyobb erőfeszítésekre van szükség, valamint az EU-nak is sokkal többet kell tennie a természetért egy valóban koherens transzeurópai természetvédelmi hálózat létrehozásával.<sup>10</sup> Ezzel összhangban az EU Biodiverzitás Stratégiája 2030 „megismétli, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a Natura 2000 területek megőrzését, valamint a védett fajok és élőhelyek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy helyreállítását; felszólít az élőhelyvédelmi irányelv teljes körű végrehajtására, hogy a természetvédelmi intézkedések összhangban legyenek a legújabb technikai és tudományos eredményekkel.”<sup>11</sup>

A természetvédelmi szempontból értékes területek védelme, fenntartása gazdasági szempontból is elengedhetetlen. A természetvédelmi irányelvek<sup>12</sup> célravezetőségi vizsgálata<sup>13</sup> szerint a Natura 2000 hálózat előnye évi 200–300 milliárd EUR közé tehető. A hálózat beruházási igényei várhatóan akár 500 000 álláshelyet is létrehozhatnak.<sup>14</sup> A környezet és a gazdaság érdekében, valamint az EU-nak a Covid19-válságból való kilábalásához is jobban kell védeni a természetet.<sup>15</sup>

Ennek szellemiségét tükrözi az Alaptörvény P) cikke is, amely alapján az állam és mindenki kötelezettsége a biológiai sokféleség, különösen a Magyarországon honos növény- és állatfajok védelme, megőrzése és fenntartása a jövő nemzedékek számára. Az Alkotmánybíróság számos esetben megerősítette, hogy az állam köteles a biológiai sokféleség megőrzésére és fenntartására, amely egy tartalmi, abszolút jellegű zsinórmértéket állít mindenkori tevékenységével szemben. **Vagyis sérti az Alaptörvény P) cikkét, ha az állam a biológiai sokféleséget leromlott állapotban örökíti tovább a jövő nemzedékek számára.**<sup>16</sup>

A jövő generációk érdekeinek védelme azonban nem csupán a P) cikkből vezethető le: az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek

<sup>8</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat [18]

<sup>9</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat [22]

<sup>10</sup> EU Biodiverzitás Stratégia 2030, Bizottsági közlemény: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0015.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0277&qid=1648628894363&from=HU>

<sup>12</sup> Madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelv (lásd később részletesen)

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/nature\\_fitness\\_check.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf)

<sup>14</sup> A tagállamok prioritizált intézkedési tervei 2020; Natura 2000 and Jobs: Scoping Study (A Natura 2000 és a munkahelyek – feltáró tanulmány): <https://ieep.eu/publications/natura-2000-and-jobs-scoping-the-evidence>

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030\\_hu](https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_hu)

<sup>16</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat [32]

figyelembevétele.” Az Alkotmánybíróság máshol arra is rámutatott: az állam alkotmányos feladata, hogy **a jövő nemzedékek bizalmi vagyongazdálkodóiként járjon el**, és e minőségében köteles a jövő generációk érdekeit megfelelő módon érvényesíteni. Ennek értelmében az állam a jelen generációk számára csak addig a mértékig teheti lehetővé a természeti kincsek hasznosítását, ameddig az a természeti értékek hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti.<sup>17</sup>

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „Magyarország, miközben szuverén módon rendelkezhet a saját természeti erőforrásai felett, ezen rendelkezési joga nem korlátlan: **tekintettel kell lennie a biológiai erőforrások fenntartható módon történő használatára és a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettségére.**”<sup>18</sup>

**Fontos hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezése nem függetleníthető Magyarország környezeti tárgyú, különösen a biológiai sokféleség védelmét érintő nemzetközi kötelezettségeitől sem.**<sup>19</sup> Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatával egyezően nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió konkrét normáira hivatkozzon határozatában, anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné.<sup>20</sup>

Több alkalommal hívtam fel a figyelmet arra a tényre, hogy **az Alaptörvény P) cikkéből eredő egyetemes hármaskötelezettség teljesítése egyben** egyike hazánk nemzetközi jog alatt különböző egyezményekben részes félként vállalt kötelezettségeinek, valamint **tagországgként az Európai Unió joganyagának való megfelelésének is eszköze.**<sup>21</sup> Az uniós jog – mint Magyarország számára fontos környezetvédelmi szabályrendszer – figyelemmel kísérése, a fentiek szerint a szószóló feladatai közé tartozik.

### III. Natura 2000 területekre vonatkozó uniós és hazai jogi alapok

**Az Európai Unió által létrehozott Natura 2000 hálózat egy olyan összefüggő európai ökológiai rendszer, amely a közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok, vadon élő állat- és növényfajok védelmén keresztül biztosítja a biológiai sokféleség megőrzését és hozzájárul kedvező természetvédelmi helyzetük fenntartásához, illetve helyreállításához.** A Natura 2000 hálózat, az Európai Unió két természetvédelmi irányelve alapján, az 1979-ben megalkotott madárvédelmi irányelv<sup>22</sup> végrehajtásaként kijelölésre került különleges madárvédelmi területeket, valamint az 1992-ben elfogadott élőhelyvédelmi irányelv<sup>23</sup> végrehajtására létrehozott különleges természetmegőrzési területeket foglalja magába. E két irányelv az Európai Unió biológiai sokféleséggel kapcsolatos politikájának sarokköve, amely jelentős mértékben segíti az Alaptörvényben foglalt biodiverzitás-védelmi hazai feladatok ellátását is.

<sup>17</sup> 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [22]

<sup>18</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat [43]

<sup>19</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat [37]

<sup>20</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, 22/2012. (V. 11.) AB határozat [46]

<sup>21</sup> A természeti értékek kapcsán a nemzetközi közösségek felé fennálló felelősségről lásd a kritikusan veszélyeztetett státuszú, kihalás szélére sodródott délvidéki földikútya megőrzéséről szóló állásfoglalást (2015. 09. 25.), a biológiai sokféleség védelmének alaptörvényi követelményei kapcsán kiadott figyelemfelhívást (2020. 11. 23.), a kulturális javak kapcsán pedig az egyetemes kultúra részeként is védelemben részesülésről a nemzet közös örökségének részét képező műemlékek védelme érdekében kiadott figyelemfelhívást (2020. 12. 22.), valamint a nemzet közös örökségének részét képező természeti kincseinket veszélyeztető beruházások kapcsán kiadott figyelemfelhívást (2021. 05. 25.).

A hivatkozott dokumentumok elérhetőek a <https://www.ajbh.hu/en/dr.-bandi-gyula> oldalon.

<sup>22</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről (madárvédelmi irányelv). Korábban 79/409/EGK irányelv.

<sup>23</sup> A Tanács 92/43/EGK Irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (élőhelyvédelmi irányelv).

Magyarország európai uniós csatlakozásával az Európai Unió Natura 2000 hálózatának területe egy új régióval, a Pannon biogeográfiai régióval egészült ki, mely Magyarország teljes területét lefedi. A Pannon régióban számos olyan faj található, mely a többi tagállam területén, illetőleg a többi Natura 2000 régióban egyáltalán nem fordul elő. **„Ennek az ökoszisztémának egy sajátos, számos területen a többi alrendszerrel elkülönült szeletét képezi a Pannon biogeográfiai régió, melynek megóvásáért, tekintettel arra is, hogy annak 80 százaléka Magyarország területére esik, Magyarország különleges felelősséggel tartozik. A biológiai sokféleség megóvása ugyanakkor hosszú távú, kormányzati ciklusokon is átvívelő gondolkodásmódot és szabályozást igényel.**”<sup>24</sup>

Hazánk európai uniós csatlakozásának előfeltétele volt a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelv átütetése a hazai jogrendbe és ennek alapján a Natura 2000 hálózat felépítése. Ezt többek között a természetvédelmi törvény módosításával<sup>25</sup>, illetve a Natura 2000 kormányrendelet<sup>26</sup> elfogadásával teljesítette Magyarország. A Natura 2000 területek pontos beazonosítását segítő helyrajzi számokat és térképeket, pedig miniszteri rendelet<sup>27</sup> tartalmazza.

A madárvédelmi irányelv általános célja a tagállamok területén természetes módon előforduló (itt élő, illetve vonuló) összes madárfaj, illetve azok élőhelyeinek védelme. Az élőhelyvédelmi irányelv fő célkitűzése a biológiai sokféleség megóvása, a fajok és élőhelytípusok hosszú távú fennmaradásának biztosítása, természetes elterjedésük szinten tartásával vagy növelésével.

A Natura 2000 területek kijelölését kizárólag európai közösségi jelentőségű ökológiai és természetvédelmi szakmai szempontok – az irányelvek mellékletében szereplő faj vagy élőhelytípus állománynagysága, állománysűrűsége, hazai elterjedése, hazai és nemzetközi védelmi helyzete, élőhelyigénye – figyelembevételével kellett elvégezni.<sup>28</sup> A Natura 2000 hálózat<sup>29</sup> létrehozása lehetővé teszi, hogy mindegyik uniós tagállam egy közös jogi kereten belül működjön együtt Európa (köztük hazánk) legveszélyeztetettebb és legértékesebb fajainak és élőhelyeinek megőrzése érdekében.

Igaz, hogy a Natura 2000 hálózat egy összeurópai rendszer alapjait biztosítja, de nemzeti sajátosságait is megőrzi, hiszen a hazai Natura 2000 területek kijelölését, csak a nálunk természetes módon előforduló, itt élő, pihenő, táplálkozó, költő, szaporodó fajok, valamint a hazánkban elterjedt élőhelytípusok alapozzák meg. **Mivel a Natura 2000 hálózat magyarországi elemei itt honos növény- és állatfajokból állnak, a nemzet közös örökségét képezik, amelyek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése alaptörvényi kötelesség.**

A Natura 2000 területek célja az azokon található fajok és élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a Natura 2000 területek lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartható gazdálkodás feltételeinek biztosítása.<sup>30</sup>

**Sem az uniós, sem a hazai természetvédelmi jogszabályok nem zárják ki, hogy a Natura 2000 területeken és azok környékén fejlesztésekre, beruházásokra kerüljön sor. Azt azonban előírják, hogyha egy terv vagy beruházás valószínűleg jelentős hatást fejt majd ki egy vagy több Natura 2000 területre, azt megfelelő vizsgálatnak kell alávetni és a várható hatások alapos feltárása és értékelése elengedhetetlen.**<sup>31</sup> Mivel a Natura 2000 hálózat az Európai Unió és hazánk legértékesebb és legsérülékenyebb élőhelyeit és fajait érinti, nyilvánvaló, hogy az ezekre a területekre valószínűleg

<sup>24</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat [19]

<sup>25</sup> A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 41/A. §

<sup>26</sup> Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) kormányrendelet (a továbbiakban: Natura Kr.)

<sup>27</sup> Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészelekről szóló 14/2010 (V. 11.) KvVM rendelet (a továbbiakban: Natura hrsz. r.)

<sup>28</sup> Élőhelyvédelmi irányelv III. melléklet, Madárvédelmi irányelv 4. cikk, Natura Kr. 9. számú melléklet

<sup>29</sup> A Natura 2000 Viewer segítségével megtekinthetők a Natura 2000 területek részletes leírásai és térképei az Európai Unió egész területén: <http://natura2000.eea.europa.eu/>

<sup>30</sup> Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk (1)-(2) bekezdés, Natura Kr. 4. §

<sup>31</sup> Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk (3)-(4) bekezdés, Natura Kr. 10. §, 10/A. §

jelentős negatív hatást gyakorló fejlesztések jóváhagyási eljárásai során szigorúan kell eljárni ahhoz, hogy teljesülhessenek a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelvben leírt általános célkitűzések, valamint az alaptörvényi követelmények.

#### IV. Natura 2000 területeket érintő tevékenységek vizsgálatának menete

Az Alaptörvény uniós jogi klauzulát megfogalmazó E) cikke, a nemzetközi közösséggel való együttműködést, illetve a nemzetközi jog és a hazai jog viszonyát meghatározó Q) cikke, valamint a P) cikkéből fakadó alapjogi követelményekkel összhangban a Natura 2000 területekre várhatóan negatív hatást gyakorló tevékenység kapcsán a következő jogi összefüggésekre kell felhívni a figyelmet.

**Minden olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, vizsgálni kell azoknak a Natura 2000 terület kijelölésének alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásait (összefoglalóan: Natura 2000 vizsgálat).**<sup>32</sup> A Natura 2000 vizsgálat célja a terv vagy beruházás hatásainak értékelése a Natura 2000 terület védelmével kapcsolatos célkitűzések vonatkozásában, akár önmagában, akár egyéb tervekkel vagy beruházásokkal együtt. A következtetések lehetővé teszik az illetékes hatóságok számára, hogy megállapítsák, a terv vagy beruházás hátrányosan fogja-e érinteni az érintett terület épségét. A Natura 2000 vizsgálat középpontjában tehát kifejezetten azok a fajok és/vagy élőhelytípusok állnak, amelyek a Natura 2000 terület létrehozását indokolták.<sup>33</sup>

Ami a földrajzi hatályt illeti, **a Natura 2000 vizsgálat rendelkezései nem kizárólag a Natura 2000 területen megvalósuló tevékenységekre vonatkoznak**, hanem olyan tervekre és beruházásokra is, amelyek a Natura 2000 területen kívül helyezkednek el, de valószínűleg jelentős hatással lennének rá, attól függetlenül, hogy milyen távolságra vannak a kérdéses területtől.<sup>34</sup> Az Európai Unió Bírósága emlékeztet arra, miszerint az a körülmény, hogy valamely beruházás a Natura 2000 területen kívül helyezkedik el, nem mentesít az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében előírt Natura 2000 vizsgálati, hatásbecslési követelmények alól.<sup>35</sup>

**A Natura 2000 vizsgálat az uniós és a hazai jogszabály alapján is egy teljesen elkülönült többlépcsős eljárás.**<sup>36</sup> Az eljárás minden egyes szakaszát befolyásolják az azt megelőző szakaszban hozott megállapítások, így a szakaszok sorrendje kötött.<sup>37</sup>

A Natura 2000 vizsgálat **első lépéseként** az eljáró hatóság elvégzi az **ügynevezett „elővizsgálatot (screening)”**.<sup>38</sup> Az „elővizsgálat” során a tervvel, illetve a beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel **döntenek arról, hogy várható-e jelentős hatás.** A jogszabály a tervet elfogadó, illetve a beruházást engedélyező, azaz eljáró szervre/hatóságra bízva annak eldöntését, hogy a hozzá beérkezett kérelem alapján a várható hatások jelentőségét megítélje. A Natura Kr.<sup>39</sup> meghatározza a Natura 2000 területet érintő hatások megállapításának szempontjait, amelyek részletes iránymutatást adnak az eljáró hatóság számára a

<sup>32</sup> Ha valamely terv, program, beruházás közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését szolgálja, akkor nem szükséges a Natura 2000 hatásbecslés lefolytatása.

<sup>33</sup> C-387/15. és C-388/15. sz. ügy, 43–46. pont

<sup>34</sup> C-98/03. sz. ügy, 51. pont; C-418/04. sz. ügy, 232. és 233. pont

<sup>35</sup> C-98/03. sz. ügy, 44. és 51. pont; C-142/16. sz. ügy, 29. pont

<sup>36</sup> [http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2016/AA\\_guide\\_hun.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2016/AA_guide_hun.pdf)

<sup>37</sup> Natura 2000 vizsgálat = Natura 2000 elővizsgálat (screening) + Natura 2000 hatásbecslés + közérdek vizsgálata

<sup>38</sup> A Natura Kr. 10. § (1) bekezdése, illetve az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk (3) bekezdése

<sup>39</sup> Natura Kr. 15. számú melléklete

hatások megítélése tekintetében. Ezen felül a természetvédelmi és más ágazati szervezeteknek/hatóságoknak az értékelési folyamat során együtt kell működniük annak biztosítása érdekében, hogy a vizsgálat a rendelkezésre álló legjobb információkon és tapasztalatokon alapuljon, és minden releváns szempontot megfelelően figyelembe vegyenek.

Az, hogy mi számít „jelentős hatásnak”, objektív értelmezést igényel. A hatások jelentőségét a kérdéses terv vagy beruházás által érintett Natura 2000 terület egyedi vonásaira és természetvédelmi helyzetére nézve kell meghatározni, különösen figyelembe véve a terület természetvédelmi célkitűzéseit és ökológiai jellemzőit.<sup>40</sup>

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint az „elővizsgálat” nem lehet hiányos, továbbá annak olyan teljes, pontos és végleges megállapításokat és következtetéseket kell tartalmaznia, amelyek minden ésszerű tudományos kételyt eloszlatnak az érintett Natura 2000 területen tervezett munkálatok hatásait illetően.<sup>41</sup>

**Amennyiben az eljáró hatóság azt állapítja meg, hogy a Natura 2000 területre gyakorolt hatás nem jelentős, a tervezett tevékenység nem ellentétes a Natura 2000 terület kijelölésének céljával, akkor a terv elfogadható, a beruházás engedélyezhető.**

Jelentős hatás feltételezése esetén azonban a Natura 2000 vizsgálat következő szakasza szerinti eljárásokat kell lefolytatni.

A Natura 2000 vizsgálat **második lépcsőfoka** maga a Natura 2000 hatásbecslés, amelyet akkor kell végezni, ha az „elővizsgálat” alapján a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet.<sup>42</sup> A jogszabályi rendelkezések egyértelműen meghatározzák, hogy milyen dokumentációk, illetve információk alapján, milyen eljárásrendben hozza meg a hatóság döntését a Natura 2000 hatásbecslésről.<sup>43</sup> A hatásbecslés során vizsgálni kell az egyéb ésszerű megoldásokat, azaz alternatívákat is.

A Natura 2000 hatásbecslést a környezeti vizsgálati eljárásban (SKV) kell lefolytatni, ha a kérdéses terv egyben a környezeti vizsgálatról szóló jogszabály<sup>44</sup> hatálya alá tartozik. Amennyiben a tevékenység környezeti hatásvizsgálati (KHV), illetve egységes környezethasználati (EKHE) engedélyezési eljárás köteles, akkor a Natura 2000 hatásbecslést annak a részeként kell lefolytatni a vonatkozó jogszabály<sup>45</sup> értelmében. Ekkor a Natura 2000 hatásbecslési dokumentációt a környezeti értékelés, a környezeti hatástanulmány vagy az egységes környezethasználati engedély iránti kérelem önálló részeként kell elkészíteni. Minden más esetben természetvédelmi hatóság hatósági, illetve szakhatósági eljárásában vagy szakkérdés vizsgálata során kell lefolytatni.

**A Natura 2000 hatásbecslés alapján a terv akkor fogadható el, illetve a beruházás akkor engedélyezhető, ha megállapítható, hogy az a kijelölésének alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére, illetve a Natura 2000 területre kedvezőtlen hatással nem jár, továbbá nem ellentétes a jelölés céljaival.**<sup>46</sup> Jóváhagyás csak azt követően lehetséges, ha meggyőződtek arról, hogy a terv vagy beruházás nem lesz káros hatással a Natura 2000 terület épségére.<sup>47</sup>

<sup>40</sup> Az Európai Bizottság útmutatója: A Natura 2000 területek kezelése: Az élőhelyek védelméről szóló 92/43/EGK irányelv 6. cikkének rendelkezései. (2019/C 33/01)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN)

<sup>41</sup> C-258/11. sz. ügy, 44. pont; C-243/15. sz. ügy, 42. pont; C-387/15. és C-388/15. sz. ügyek, 50. pont; C-164/17. sz. ügy 39. pont

<sup>42</sup> Natura Kr. 10. § (2) bekezdés

<sup>43</sup> Natura Kr. 10. § (2)-(11), 10/A. §, 14. számú melléklet

<sup>44</sup> Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SKV Kr.)

<sup>45</sup> A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KHV Kr.)

<sup>46</sup> Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk (3) bekezdés, Natura Kr. 10. § (7) bekezdés

<sup>47</sup> C-258/11. sz. ügy, 31. pont; C-387/15. és C-388/15. sz. ügyek, 46. pont; C-164/17. sz. ügy, 32. pont; C-323/17. sz. ügy, 29. pont,

Ez az eset csak akkor áll fenn, ha tudományos szempontból, észszerűen mérlegelve, kétség nélkül megállapítható, hogy ilyen hatások nem következnek be. Ha bizonytalanság mutatkozik annak megítélésében, hogy valamely tervvel vagy beruházással kapcsolatban az érintett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatások felléphetnek-e, az illetékes hatóság köteles megtagadni az engedély kiadását.<sup>48</sup> Az elvégzett vizsgálatnak a kérdéses tudományterületre vonatkozó legkorszerűbb ismereteket latba vetve teljes, pontos és végleges megállapításokat és következtetéseket kell tartalmaznia a szakterület legjobb tudományos ismereteinek fényében. Képesnek kell lennie minden ésszerű tudományos kétség eloszlatására az érintett Natura 2000 területre vonatkozóan javasolt terv vagy beruházás hatásait illetően. A Natura 2000 hatásbecslés következtetéseinek egyértelműen a terület épségére és természetvédelmi célkitűzéseire kell vonatkoznuk.<sup>49</sup>

A Natura 2000 vizsgálat **harmadik részére**<sup>50</sup> akkor kerül sor, ha a kedvezőtlen hatás ellenére azt javasolják, hogy a terv vagy beruházás ne kerüljön elutasításra, hanem azt további mérlegelés tárgyává kívánják tenni. Ebben az esetben tehát, ha a terv, illetve a beruházás kedvezőtlen hatással jár, és a terv, illetve a beruházás megvalósítására egyéb ésszerű megoldás nincs, azonban a tervhez, illetve a beruházáshoz **közérdek** fűződik<sup>51</sup>, a terv mégis elfogadható, illetve a beruházás mégis engedélyezhető. Azonban ilyenkor minden szükséges kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedést meg kell tenni a Natura 2000 terület általános egységességének megóvása érdekében. A jogszabályok alapján közérdeknek (tágabb fogalom, mint a kiemelt fontosságú közérdek) az ország társadalmi-gazdasági fejlődését szolgáló célok, érdekek minősülnek.<sup>52</sup> **Összességében tehát csak abban az esetben lehet egy Natura 2000 területet érintő tervet, beruházást jóváhagyni, ha az nem sérti a terület integritását, nem ellentétes a kijelölés céljával. Az előbbi főszabály alól csak az olyan jelentős közérdek jelent kivételt, amelyik háttérbe szorítja a védelmi célokat.**<sup>53</sup>

Amennyiben a tevékenység kiemelt jelentőségű fajra<sup>54</sup> vagy élőhelytípusra gyakorol jelentős hatást, akkor csak **kiemelt fontosságú közérdekből** (vagyis a közegészség, közbiztonság, környezetvédelem) vagy az **Európai Bizottság véleményének** kikérése alapján egyéb közérdeknek minősülő tény esetén engedélyezhető. A jogalkotó a kiemelt fontosságú közérdek fogalmát (ami szűkebb fogalom, mint a közérdek) a következők szerint határozza meg: „*kiemelt fontosságú közérdeknek minősül az emberi egészség és élet védelme, a köz biztonságának a fenntartása, valamint a környezet szempontjából kiemelt jelentőségű kedvező hatás elérése.*”<sup>55</sup>

Az Európai Bíróság döntése értelmében az „*érdeknek egyszerre kell »közérdeknek« és »nyomósnak« lenni, ami azt jelenti, hogy olyan jelentőséggel kell bírnia, amely az irányelvnek a természetes élőhelyek, a vadon élő állatok és növények védelmére irányuló céljával egyensúlyban áll.*”<sup>56</sup>

Mindennek következtében az Alkotmánybíróság, illetve az Európai Unió Bírósága következetes gyakorlatára tekintettel ez semmiképpen sem jelenti azt, hogy a Natura 2000 oltalom alatt álló területekre jelentős hatást gyakorló tevékenységet rövid távú magánérdekekből engedélyezni lehetne, **hanem az**

<sup>48</sup> C-127/02. sz. ügy, 57. pont

<sup>49</sup> Az Európai Bizottság útmutatója: Tervek és projektek értékelése a Natura 2000 területekkel kapcsolatban – Módszertani útmutató a 92/43/EGK élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdéséhez. (2021/C 437/01) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028(02)&from=HU)

<sup>50</sup> Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk (4) bekezdés, Natura Kr. 10. § (8) bekezdés

<sup>51</sup> Natura Kr. 10/A. § (2)-(3) bekezdés

<sup>52</sup> Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk (4) bekezdés, Natura Kr. 4. § (2) bekezdés a) pont, 10. § (8) bekezdés, 10/A. § (3) bekezdés

<sup>53</sup> Dr. Bándi Gyula: Natura 2000 jubileum: a hörszög és az Audi, Európai jog: Az Európai Jogiakadémia folyóirata 2013/13: 11-19. oldal (2013)

<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/60817/file/Bándi%20Gyula%20Natura%202000%20cikkek.PDF>

<sup>54</sup> Natura Kr. 2. § b) pont: „*kiemelt közösségi jelentőségű fajok: a 2. B) és a 3. B) számú mellékletben meghatározott azon fajok, amelyek közösségi szempontból veszélyeztetettek, sérülékenyek, ritkák, illetőleg bennszülöttek, és amelyek megőrzéséért a Közösség kiemelt felelősséggel tartozik*”

<sup>55</sup> Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk (4) bekezdés, Natura Kr. 10/A. § (2)-(3) bekezdés

<sup>56</sup> C-182/10. sz. ügy, 75. pont; C-43/10. sz. ügy, 121. pont



**csak a közérdek vagy kiemelt fontosságú közérdek által kényszerítve engedélyezhető, ha nincs más alternatív megoldás és lehetséges a beavatkozás negatív hatásait kompenzációs intézkedésekkel ellensúlyozni.**

A negatív hatást gyakorló, de közérdekből mégis engedélyezett tevékenységek esetén a természetvédelmi hatóság a terv kidolgozója, illetve a beruházás engedélyese részére a Natura 2000 területek egységességének, valamint az élőhelyek és a fajok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, illetve elérése érdekében **a várható kedvezőtlen hatással arányos, azt ellensúlyozó helyreállítási és fejlesztési feladat (kiegyenlítő intézkedés) elvégzését is előírja.**<sup>57</sup>

Az eljárás során **külön figyelmet kell fordítani arra, hogy a Natura hatásbecslés eredményét a tervet elfogadó döntésben, illetve a beruházást engedélyező hatósági határozatban részletesen kifejtésük,** kitérve arra is, hogy mik a hatások, milyen alternatív megoldásokat vizsgáltak, adott esetben indokolni kell a közérdek, kiemelt fontosságú közérdek, kényszerítő indokok fennállását, illetve rendelkezni kell az esetleges kárenyhítő és kiegyenlítő intézkedésekről is. A határozatnak e tekintetben kellően alaposnak kell lennie annak bizonyításához is, hogy miként és milyen tudományos indokok alapján született meg a végleges döntés. Ennek alapján a Natura 2000 hatásbecslést indoklással kell ellátni és írásban kell rögzíteni.

A beruházás engedélyezése előtt az eljáró hatóság köteles közmeghallgatást tartani, ha a beruházás a Natura 2000 jelölő fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetében olyan változást okozhat, amely miatt az e fajok és élőhelytípusok által az érintett nyilvánosság<sup>58</sup> részére nyújtott szolgáltatás jelentős romlása következhet be.<sup>59</sup> **A nyilvánosság bevonása a Natura 2000 vizsgálatba önállóan a Natura Kr. alapján is megvalósulhat, vagy az SKV Kr., illetve a KHV Kr. részeként folytathatják le a társadalmi részvételt biztosító eljárást.** Utóbbi esetekben azok szabályai szerint kell az érintett nyilvánosságot tájékoztatni, értesítőt közzétenni, a dokumentációk véleményezhetőségét lehetővé tenni, társadalmi részvételt, közreműködést biztosítani, közmeghallgatást tartani.

## V. Natura 2000 területek hasznosítására (is) vonatkozó alapelvek

A Natura 2000 területekre alkalmazandó előírások tekintetében az Európai Bizottság számos útmutatót<sup>60</sup> adott ki, amelyek nagyon részletesen kifejtik a Natura 2000 területekre hatást gyakorló fejlesztésekre vonatkozó fogalmakat, a Natura 2000 vizsgálat elveit, lépéseit és követelményeit, ezért csak a legfontosabb, alapjogi kötelezettségekkel összefüggő alapelveket ismertetem.

V/I. Mint minden uniós környezetvédelmi, természetvédelmi jogszabály, az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelv is az **elővigyázatosság elvén** alapul.<sup>61</sup>

Az elővigyázatosság elvét a magyar jog is elismeri és alkalmazza. A környezetvédelmi törvény<sup>62</sup> értelmében az elővigyázatosság: *„a környezeti kockázatok mérsékléséhez, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzéséhez vagy csökkentéséhez szükséges döntés és intézkedés.”* Ennek értelmében a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő, megelőzze a környezetszennyezést, kizárja a környezetkárosítást.

<sup>57</sup> Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk (4) bekezdés, Natura Kr. 10. § (9) bekezdés

<sup>58</sup> Natura Kr. 2. § p) pont érintett nyilvánosság: *„az a természetes és jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, amelyre a 10. § (1) bekezdés szerinti tervről vagy beruházásról való döntés - különösen annak környezeti hatásai miatt - kihat vagy kihathat, valamint amely a döntésben érdekelt”*

<sup>59</sup> Natura Kr. 10. § (11) bekezdés

<sup>60</sup> [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)

<sup>61</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 191. cikke

<sup>62</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 4. §, 6. §

Az Alkotmánybíróság döntése alapján „a környezet megóvása érdekében, és ekként mind az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatos törvény elfogadásakor, mind pedig a Natura 2000 területekre vonatkozó részletszabályozás kialakítása során (ideértve azok állami tulajdonból történő értékesítését és az értékesítést követő jogi helyzetét is) ugyanis a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be.”<sup>63</sup>

Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben 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.<sup>64</sup> A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.<sup>65</sup>

Az említett alapjogi keretek követelményei itt is egyértelműek. Ezek között kiemelt helyen szerepelnek a megelőzés és elővigyázatosság elvei, valamint a visszalépés tilalma. A szóban forgó alkotmányos alapelvek a jogalkotók és a jogalkalmazók – így a hatóságok – számára is zsinórmértékül szolgálnak. A környezet és természet jogszabályokkal garantált, elért védelmi szintjét a hatóság egyedi döntése sem ronthatja le, mérlegelésében ez abszolút korlátot jelent.<sup>66</sup>

Az Alkotmánybíróság mellett az Európai Unió Bíróságának számos ítélete is megerősítette, hogy az elővigyázatosság és a megelőzés elvét a Natura 2000 vizsgálat tekintetében is kiemelten alkalmazni kell, amely szerint a Natura 2000 területek védelme csak úgy biztosítható, ha már a jelentős hatások valószínűsége esetén is lefolytatják a hatóságok a Natura 2000 vizsgálatot, tehát nem kell hozzá a bizonyosságot megállapítani. Az Európai Unió Bírósága először a Waddensee ügy ítéletében mondta ki, hogy a Natura 2000 vizsgálat megindításának „nem feltétele az, hogy a szóban forgó tervről vagy projektről teljes bizonyossággal meg lehessen állapítani, hogy jelentős hatással van az érintett természeti területre, elégséges a pusztán valószínűsége annak, hogy a szóban forgó terv ilyen hatásokkal járhat. [...] kötelező vizsgálatot folytatni, ha a természeti területet sújtó jelentős hatások bekövetkezésének elmaradása vonatkozásában kétség merül fel”<sup>67</sup>

A hangsúly tehát nem a hatások jelenlétének, hanem azok hiánya bizonyításán van, az elővigyázatosság elvének megfelelően.<sup>68</sup> A Watt-tengerrel kapcsolatos ügyben is megerősítette az Európai Unió Bírósága, hogy „egy terv vagy projekt [...] csak akkor engedélyezhető, ha az illetékes nemzeti hatóságok megbizonyosodtak arról, hogy az nem jár az érintett természeti terület integritását veszélyeztető káros hatásokkal. Ha bizonytalanság mutatkozik annak megítélésében, hogy valamely tervvel vagy projekttel kapcsolatban az érintett természeti terület integritását veszélyeztető káros hatások felléphetnek-e, az illetékes hatóság köteles megtagadni az adott tervre vagy projektre vonatkozó engedély kiadását. [...] az illetékes nemzeti hatóságok csak akkor hagyhatnak jóvá egy tervet vagy projektet, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület integritását. Ez az eset akkor áll fenn, ha tudományos szempontból, észszerűen mérlegelve, kétség nélkül megállapítható, hogy ilyen hatások nem következnek be.”<sup>69</sup>

<sup>63</sup> 28/2017. (X. 25.) AB határozat [75]

<sup>64</sup> 13/2018 (IX. 4.) AB határozat [13]

<sup>65</sup> 13/2018 (IX. 4.) AB határozat [15]

<sup>66</sup> AJBH 2021. évi tevékenységéről szóló beszámoló.

<sup>67</sup> C-127/02. sz. ügy, 39–44. pont

<sup>68</sup> C-157/96. sz. ügy

<sup>69</sup> C-127/02. sz. ügy, C-461/17. sz. ügy, 33. pont

Más ítéleteiben az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy „*az elővigyázatosság elvére figyelemmel úgy kell tekinteni, hogy ilyen kockázat áll fenn abban az esetben, ha az adott területre vonatkozó legjobb tudományos ismeretek alapján nem zárható ki, hogy a terv vagy projekt az e területre vonatkozó megőrzési célkitűzésekre hatással lehet. Ennek kockázatát többek között az ilyen terv vagy projekt által érintett terület egyedi környezeti jellemzőinek és feltételeinek figyelembevételével kell megítélni.*”<sup>70</sup>

Tehát bizonyítani azt kell, hogy a káros hatások nem lépnek fel, és minden megelőző intézkedést meg kell tenni annak érdekében, hogy a valószínűsíthető kockázatok a valóságban ne következzenek be.<sup>71</sup> Ebből következik, hogy a Natura 2000 vizsgálatnak kellően részletesnek és indokoltnak kell lennie, hogy bizonyítsa a káros hatások hiányát a kérdéses tudományterületre vonatkozó legkorszerűbb ismeretek tükrében.<sup>72</sup>

**A Natura 2000 területekre irányuló tevékenységek esetén a fentiek miatt, az Alaptörvényből fakadó kötelezettségek betartatása érdekében az elővigyázatosság és a megelőzés elve alapján a tulajdonosoknak, a területhasználóknak, a tervezőknek, a beruházóknak, valamint a hatóságoknak fokozott körültekintéssel kell eljárniuk.**

V/II. A Natura 2000 területek tekintetében a **tulajdonjog korlátozásának kérdésköre** is számos esetben felmerül. Az Alaptörvény XIII. cikke alapján „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*” Az Alkotmánybíróság a döntéseiben következetesen hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható.<sup>73</sup>

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság továbbfejlesztette a társadalmi felelősség kérdéskörét: „*A tulajdonhoz való jog tehát nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt feltételek teljesülése esetében – a megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében – az állami beavatkozás nem kizárt. Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklarálja, „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”*<sup>74</sup> Itt is utalnék a kiemelkedő jelentőségű 14/2020. (VII. 6.) AB határozatra, amely – szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a nemzetközi jogban „*public trust*” doktrínaként ismert környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek, mint kedvezményezettek számára egyfajta *bizalmi vagyonkezelőként* kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékek, mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak, hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti.

Az Európai Unió Bírósága a tulajdonhoz való jog gyakorlásának korlátozásait illetően emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 17. cikkében biztosított **tulajdonhoz való jog nem abszolút jog, és annak gyakorlását az Unió által kitűzött általános érdekű célok korlátozhatják.**<sup>75</sup> Így a Charta 52. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozható, amennyiben ezek a korlátozások ténylegesen az elérni kívánt általános érdekű célkitűzéseket szolgálják, és nem járnak az elérni kívánt cél tekintetében olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozással, amely magának az így biztosított jognak a lényegét sértené.<sup>76</sup> Márpedig az Európai Unió Bírósága állandó ítélezési gyakorlatából az következik, hogy **a környezetvédelem** e

<sup>70</sup> C-441/17. sz. ügy, 111. és 112. pont,

<sup>71</sup> C-157/96. sz. ügy, 63. pont

<sup>72</sup> C-127/02. sz. ügy, 61. pont

<sup>73</sup> 64/1992. (XII. 17.) AB határozat

<sup>74</sup> 20/2014. (VII. 3.) AB határozat [155]

<sup>75</sup> C-8/15. sz. ügy, 69. pont; C-238/20. sz. ügy 33. pont

<sup>76</sup> C-8/15. sz. ügy, 70. pont, C-238/20. sz. ügy 34. pont

**közérdekű célok között szerepel.**<sup>77</sup> A környezetvédelem tehát alkalmas a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozásának igazolására.<sup>78</sup> **Továbbá az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján a tagállamok az uniós jogot hajtják végre, amikor az élőhelyvédelmi irányelv követelményeinek megfelelően megteszik a megfelelő intézkedéseket** annak érdekében, hogy biztosítsák a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állat- és növényfajok kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartását vagy helyreállítását, valamint különösen, hogy a Natura 2000 területeken megakadályozzák a természetes élőhelyek károsodását.<sup>79</sup> *„Egyébiránt a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelvekben említett intézkedések tagállamok általi átültetése és végrehajtása elkerülhetetlenül következményekkel jár azon személyek tulajdonhoz való jogát illetően, akik a szóban forgó területeken található ingatlanok tulajdonosai, mivel e személyek legalábbis ezen ingatlanok használatának korlátozását szenvedik el.”*<sup>80</sup> **Ennélfogva a joggyakorlat alapján kimondható, hogy az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelv alapján kijelölt Natura 2000 területeken a természetvédelmi, környezetvédelmi közérdekű célok érdekében akár a tulajdonjog is korlátozható.**

## VI. Összegzés

Összefoglalva fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a Natura 2000 területeken – amelyek az Unió és hazánk közös természeti örökségének a védelmét hivatottak ellátni – csak olyan jellegű tevékenységek, beruházások tervezhetők, engedélyezhetők, amelyek aránytalanul nem korlátozzák a jövő generáció természethez, természeti erőforrásokhoz és egészséges környezethez való jogát. Mindezekre tekintettel indokolt, hogy az elővigyázatosság elvének megfelelően a Natura 2000 területeket közvetve vagy közvetlenül érintő tevékenységek tervezése, engedélyeztetése során minden garanciális jellegű anyagi jogi és eljárásjogi szabály betartásra kerüljön. Csakis kivételesen, a jogszabályokban meghatározott közérdekű esetekben kerülhet sor olyan hasznosításra, amely negatív hatást gyakorol a Natura 2000 területek célkitűzéseinek teljesülésére.

Budapest, 2022. október 26.



*Dr. Bándi Gyula*  
a jövő nemzedékek szószólója

<sup>77</sup> C-379/08. és C-380/08. sz. ügy, 81. pont; C-238/20. sz. ügy 35. pont

<sup>78</sup> C-416/10. sz. ügy, 114. pont, C-238/20. sz. ügy 35. pont

<sup>79</sup> C-238/20. sz. ügy 52. pont

<sup>80</sup> C-238/20. sz. ügy 54. pont