



**A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELMÉT ELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES**

Ügyszám: AJB-3838-1/2021.

**A jövő nemzedékek szószólójának
ELVI ÁLLÁSFOGLALÁSA**

**A TERMÉSZETVÉDELMI CÉLÚ KORLÁTOZÁSOKBÓL EREDŐ
KÁRTALANÍTÁSRÓL,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ERDŐKRE**

1. Bevezetés

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesként - a jövő nemzedékek szószólójaként - kiemelt feladatom, hogy figyelemmel kísérem a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és ezzel kapcsolatos tapasztalataimról rendszeres tájékoztatást nyújtsak, illetve felhívjam a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a jövő nemzedékeket érintő jogsértések veszélyére. Ennek keretén belül elvi állásfoglalást adhatok ki, amelynek célja, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét érintő egyes kérdésekben megfogalmazzam az Alaptörvényből és vonatkozó jogszabályokból fakadó alapjogi kereteket, felhívjam a jogalkotó, egyes intézmények és a nyilvánosság figyelmét a nemzet közös örökségének megőrzését célzó teendőkre, egyes visszás helyzetek orvoslásának szükségességére, illetve ismertessem az adott témához kapcsolódó jó gyakorlatot.

Jelen állásfoglalás bemutatja a tulajdonhoz való jog és a társadalmilag felelős tulajdonlás, továbbá a természet védelme, mint közérdekre vonatkozó alaptörvényi kritériumokat, ismerteti a természetvédelmi célú korlátozások megalapozását szolgáló főbb jogszabályi rendelkezéseket, továbbá kitér a kártalanítás mértékére és forrására is.

Tekintettel arra, hogy egyebek mellett az erdőgazdálkodás terén is kiemelt jelentőségű az egészséges környezethez való jog és a tulajdonhoz való jog közötti megfelelő összhang megteremtése, fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy lehetőség van a korlátozásokból származó terhek ellentételezésére a kompenzációs kifizetések rendszerén, az elérhető állami és EU-s támogatások által nyújtott lehetőségeken keresztül.

Az Alaptörvény P) cikke¹ alapján az erdők, illetve a biológiai sokféleség védelme érdekében az állam korlátozhatja a tulajdonhoz kapcsolódó jogosultságok szabad gyakorlását, mivel a P) cikk körébe tartozó természeti értékek védelme az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint közérdeknek minősül.² Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kifejezetten az állam és mindenki (tehát jelen esetben az erdőtulajdonosok és erdőgazdálkodók) Alaptörvényből közvetlenül fakadó kötelezettségévé teszi a közös örökségünk védelmével kapcsolatos terhek viselését.³ Ennek alapján az erdők védelme érdekében tulajdonjogi, erdőgazdálkodási korlátozás rendelhető el, amely vonatkozásában kártalanítás csak a jogszabályokban rögzített szűk körben járhat, hiszen a természeti értékek megóvásában minden érintettnek – így a terület tulajdonosainak, használóinak és kezelőinek is – közre kell működnie a társadalmi felelősségvállalás jegyében.⁴

A tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog természetéből következik a tulajdonjog tárgyának, illetőleg a vállalkozási tevékenységnek az állami beavatkozással szembeni védelme. Valójában azonban mindezen jogok nem jelentenek ugyanolyan szintű jogvédelmet, mint amit a környezeti jogok védelme egyébként biztosít. Éppen ezért, miközben egyes esetekben a tulajdonjog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog korlátozása akár a kártalanítás biztosításának lehetősége nélkül is alkotmányos lehet, a természetvédelem, mint közérdek érvényesülése érdekében külön is üdvözlendő az a jogalkotói döntés, mely a tulajdonos (ide értve ebben a tekintetben az erdőgazdálkodót is) egyes kárainak és költségeinek megtérítésével egyensúlyt biztosít a különböző alapjogok között, ezzel is elősegítve a természeti értékek védelmének hatékonyságát.⁵

A fentieket jól illusztrálja, hogy a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) előírásai alapján – összhangban az Alaptörvény XIII. cikkével – míg egyes esetekben a tulajdonosnak túrnie kell a tulajdonát érő korlátozásokat⁶, addig más esetekben bizonyos korlátozások elrendeléséhez kártalanítási kötelezettség társul.⁷ A jogi szabályozásban továbbá létezik egy olyan harmadik esetkör is⁸, amelynek alkalmazása kapcsán a mai napig nem egységes a joggyakorlat a tekintetben, hogy mikor áll fenn a kártalanítási kötelezettség alóli mentesülés. Ezen túlmenően szintén probléma forrása, hogy az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) felhatalmazó rendelkezése ellenére nem született meg az a rendelet, amely az erdőgazdálkodási tevékenység jelentős közérdekű korlátozása esetén meghatározná a kártalanítás tényleges mértékét.

Mindezen jogalkotási és jogalkalmazási kérdések szükségessé teszik, hogy a természetvédelmi célból elrendelt korlátozások esetén fennálló kártalanítással kapcsolatos Alaptörvényi követelményeket és jogszabályi feltételeket – az irányadó bírói joggyakorlatra figyelemmel – áttekintsem és azokat egy elvi állásfoglalásban összegezzem, hiszen ez valamennyi érintett számára útmutatást jelenthet.

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

² 14/2020. (VII.6.) AB határozat, 3071/2019. (IV.10.) AB határozat, 28/2017. (X.25.) AB határozat, 64/1992. (XII. 17.) AB határozat

³ 14/2020. (VII.6.) AB határozat Indokolás [59]

⁴ Tvt. 1. § b) pont, 2. § (1) bekezdés c) pont

⁵ 14/2020. (VII.6.) AB határozat Indokolás [88]

⁶ Tvt. 41. § (1), (2) bekezdés, 50. § (1) bekezdés, 77/A. § (6) bekezdés

⁷ Tvt. 41. § (3) bekezdés, 50. § (1) bekezdés, 72. § (1), (3) bekezdés

⁸ Tvt. 72. § (2) bekezdés a) pont

2. Alkotmányossági premisszák

2.1. A tulajdonhoz való jog és a társadalmilag felelős tulajdonlás

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár”*. Emellett a (2) bekezdés szerint *„Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet”*.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlata élesen megkülönbözteti a megszerzett tulajdon elvonását annak korlátozásától, de mindkettő esetére egyaránt védelmet biztosít az Alaptörvény. Az Alkotmánybíróság immár három évtizedes gyakorlata során dolgozta ki a korlátozás kereteit, amely az utóbbi években a „társadalmi felelősség” fogalmára tekintettel új színezetet kapott.

Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható. Sokáig a 64/1992. (XII. 17.) AB határozat volt a hivatkozási pont a tulajdonjog korlátozását elemző tanulmányokban, bírósági ítéletekben. Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság e határozat érdemét továbbra is fenntartotta a **20/2014. (VII. 3) AB határozatában**, de egyben tovább is fejlesztette az Alaptörvény társadalmi felelősség kitételére figyelemmel: *„A tulajdonhoz való jog tehát nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt feltételek teljesülése estében – 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”*.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata kapcsán az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy *„Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot és mindenkit terhelő kötelezettsége pedig ezen, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti társadalmi felelősség egyik konkrét, az Alaptörvényben kifejezetten megjelenő eseteként értelmezhető.”*⁹ Ebből következően a P) cikk szerinti természeti erőforrások – különösen az ott felsorolt termőföld, vízkészlet, erdők, biológiai sokféleség, de minden más erőforrást is ide értve – és kulturális értékek védelme érdekében az állam korlátozhatja a tulajdonhoz kapcsolódó jogosultságok szabad gyakorlását, ebből következően **a P) cikk szerinti értékek védelme közérdek**.

Az Alkotmánybíróság azt is egyértelművé tette egy határozatában¹⁰, hogy *„[...] A tulajdonjog valamely elemének korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alaptörvényi jognak a korlátozásával és ezáltal csak akkor alaptörvényellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan”*.

A tulajdon korlátozásának alkotmányossága kapcsán a már idézett 20/2014. (VII.3) AB határozat azt fogalmazta meg, hogy *„az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.”* Ez gyakorlatilag a szükségesség-arányosság teszt alkalmazását jelenti. A szükségesség mércéjét a

⁹ 3071/2019. (IV.10.) AB határozat [26]

¹⁰ 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16]

„társadalmi felelősség” kitétel alapján az Alkotmánybíróság továbbfejlesztette és kimondta, hogy „Az Alaptörvény XIII. cikke értelmében még a teljes tulajdonelvonáshoz is (amennyiben arra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor) csak a közérdek meglétének igazolása szükséges. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozásakor – amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás – sem alkotmányos követelmény.”¹¹

Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni.

A közérdek miatt történő tulajdonkorlátozás esetében tehát az Alkotmánybíróság a szükségesség meglétét igazoltnak találja, ha az közérdekből történik. S a korábbiak szerint a P) cikk szerinti értékek védelme közérdeknek minősül. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság saját mérlegelési terét az arányosság megállapítására limitálta. A testület közvetetten azt is kimondta, hogy ezekben az esetekben az államnak széles mérlegelési joga van. A közérdekből történő tulajdonkorlátozásokat, a korábbiakhoz képest szélesebb körben megvalósuló korlátozás-tűrési eseteket alapozhatja meg, hiszen „a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását teszik lehetővé.”¹²

Az Alkotmánybíróság a **14/2020. (VII.6.) AB határozatában** (az ún. erdő-határozatban) felvázolta, miként képzei el a környezet védelme és a társadalmilag felelős tulajdonlás alkotmányos követelményének összhangját: „A kötelezettségek különösen az államot, az erdőtulajdonosokat és az erdővel rendelkezni jogosultakat érintik azáltal, hogy a tulajdonnal való rendelkezés, illetőleg az erdőgazdálkodás teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható gazdálkodást megvalósító, a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő erdőhasználat követelménye lép.”

Az erdőgazdálkodás során – hiszen az az ország hatalmas területeit érinti, illetve kiváltképpen nagy szerepe van a természetvédelemben – különösen fontos az egészséges környezethez való jog és a tulajdonhoz való jog közötti megfelelő összhang megteremtése. A fentiek egyben azt is jelentik, hogy az erdő használatával és hasznosításával összefüggésben a tulajdonosok (erdőgazdálkodók) gazdasági érdekei nem élvezhetnek prioritást az erdők, mint a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások védelmével és jövő generációk számára történő megőrzésével szemben.¹³

A 14/2020. (VII. 6.) AB határozat külön kiemelte, hogy nem áll összhangban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével azon megállapítás, miszerint a rendes gazdálkodás körébe nem sorolható, az erdő faállományának természetvédelmi célú, természetesség irányába történő fejlesztésére a tulajdonos „nem kötelezhető, számára terheket, vagy jövedelmének beáldozását nem lehet elvárni”. Ellenkezőleg: **az Alaptörvény P cikk (1) bekezdése kifejezetten az állam és mindenki** (tehát értelemszerűen az erdőtulajdonosok és erdőgazdálkodók) **Alaptörvényből közvetlenül fakadó kötelezettségévé teszi az ilyen – közös örökségünk védelmével kapcsolatos – terhek viselését.**¹⁴

¹¹ 25/2015. (VII.21.) AB határozat, Indokolás [57]

¹² 18/2015. (VI.15.) AB határozat, Indokolás [44]

¹³ 14/2020. (VII.6.) AB határozat Indokolás [31]

¹⁴ 14/2020. (VII.6.) AB határozat Indokolás [59]

A 33/2006. (VII. 13.) AB határozat indokolásának 4. pontja szerint „a tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog, amelyet az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint törvényben korlátozni lehet. Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában megállapította, hogy „az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmányossági értékelés voltaképpen a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.” (ABH 1993, 373, 381.) „Az alkotmányosan védett tulajdon biztonságos hosszú távú használatának korlátozását lehetővé tevő rendelkezés (...) akkor alkotmányos, ha – más tulajdonkorlátozási lehetőségekhez hasonló módon – a tulajdonos érdeksérelmének alkotmányos orvoslása mellett – más jelentős, ugyancsak védett cél érdekében történik.” [29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145, 148.]. **Az Alkotmánybíróság – korábbi határozatában kifejtettekre figyelemmel – megállapította, hogy ezek a korlátozó rendelkezések a természet megóvását célozzák, és így az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükségesek”.**

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 figyelembevétele”. Ezen alaptörvényi rendelkezésből is következik, hogy nemcsak a magántulajdonban, hanem az állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő erdőterületek, erdészeti tevékenységek is korlátozhatók közérdekből. Különösen arra tekintettel, hogy a nemzeti vagyon ilyen összetevőit elsősorban a természeti erőforrások, természeti tőke (talaj, erdő, erdei ökoszisztémák, biológiai sokféleség, vízkészletek), illetve az általuk nyújtott szolgáltatások jelentik, nem csupán maga a faanyag. Az erdők azon javainak és szolgáltatásainak állapota, amelyeket az ember élete során közvetlenül vagy közvetve felhasznál, létfontosságú az emberi egészség és jólét szempontjából.

2.2. A természet védelme, mint közérdek

A természet védelme, mint közérdek megóvása érdekében – jogszabályokban meghatározott és az eljáró természetvédelmi hatóságok által – érvényesített tulajdonjogi, használati korlátozásokkal kapcsolatban kiemelkedő jelentőségű a **14/2020. (VII. 6.) AB határozat**, amely a Tvt. és az Evt. egymáshoz való viszonyával foglalkozott. A testület megerősítette, egyben továbbfejlesztette a korábbi AB határozatokban – a védettségi szinttel és annak Alaptörvényi szabályozásával kapcsolatosan – kifejtett álláspontját. E döntés újszerű eleme, hogy értelmezése szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a nemzetközi jogban „**public trust**” doktrinaként 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.** Ez azt is jelenti, hogy az erdők tekintetében ez a bizalmi vagyonkezelői minőség a tulajdoni helyzeten felül álló kategória, amely a nemzet közös örökségének státuszára vonatkoztatható.

Ehhez hasonló következtetésre jutott már korábban a **28/2017. (X. 25.) számú AB határozat** 24 pontja is: „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 AB határozat ezen kívül számos helyen hangsúlyozza a biológiai sokféleség megőrzésének kiemelt jelentőségét. Ez az érvelés az erdei ökoszisztémákra, erdei élőhelyekre, erdőhöz köthető védett fajokra fokozottan igaz. Ezen élőlények és élőhelyek védelme tehát nemcsak az állam, hanem mindenki kötelezettsége, így védelmük érdekében tulajdonjogi (itt: gazdálkodási) korlátozás rendelhető el, amely vonatkozásában kártalanítás csak a jogszabályokban rögzített szűk körben járhat, mivel **a természeti értékek megóvásában minden érintettnek, így a terület tulajdonosainak, használóinak, kezelőinek is közre kell működni a társadalmi felelősségvállalás jegyében.**¹⁵

Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint pedig „Vállaljuk, 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”.

A Tvt. preambuluma kimondja, hogy „(...) a természeti értékek és természeti területek a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei, fenntartásuk, kezelésük, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése, a természeti erőforrásokkal történő takarékos és ésszerű gazdálkodás biztosítása, a természeti örökség és a biológiai sokféleség oltalma, valamint az ember és természet közötti harmonikus kapcsolat - nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban történő - kialakítása, mint az emberiség fennmaradásának alapvető feltétele, a természet hatékony védelmének létrehozását igényli”. Továbbá a Tvt. 1. § a) pontja azt is rögzíti, hogy „e törvény célja a természeti értékek és területek, tájak, valamint azok természeti rendszereinek, biológiai sokféleségének általános védelme, megismerésének és fenntartható használatának elősegítése, továbbá a társadalom egészséges, esztétikus természet iránti igényének kielégítése”. **Az említett jogszabályi célok között – érthető jogalkotói indokból – nem szerepel a gazdasági termelés védendő jogi értéként.** A védett természeti terület, illetve a Natura 2000 terület ugyanis elsődlegesen nem termelési tevékenység folytatására szolgál.

A Tvt. minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet kötelességévé teszi a természeti értékek és területek védelmét. Ennek érdekében mindezek a tőlük elvárható mértékben kötelesek közreműködni a veszélyhelyzetek és károsodások megelőzésében, a károk enyhítésében, következményeik megszüntetésében, a károsodás előtti állapot helyreállításában. A természeti értékek és területek csak olyan mértékben vehetők igénybe, hasznosíthatók, hogy a működésük szempontjából alapvető természeti rendszerek és azok folyamatainak működőképessége fennmaradjon, továbbá a biológiai sokféleség fenntartható legyen.¹⁶

3. Természetvédelmi célú korlátozások megalapozását szolgáló főbb jogszabályi rendelkezések

A Tvt. előírása alapján egyes esetekben a tulajdonosnak – kártalanítási kötelezettség nélkül – **tűrnie** kell a tulajdonát érő korlátozásokat,¹⁷ míg más esetekben, a korlátozások

¹⁵ Tvt. 1. § b) pont, 2. § (1) bekezdés c) pont

¹⁶ Tvt. 5. § (1), (2) bekezdés

¹⁷ Tvt. 77/A. § (6) bekezdés

bizonyos szintjéhez a jogszabály már **kártalanítási kötelezettséget** társít.¹⁸ Amennyiben pedig az alapjognak minősülő tulajdon békés élvezetét az adott korlátozás már ellehetetleníti, akkor az ingatlant **ki kell sajátítani**. Ezekben az esetekben az Alaptörvény korábban már hivatkozott XIII. cikkének második bekezdésében szereplő alapjogi előírások alkalmazandók.

3.1. Természetvédelmi jogszabályok rendelkezései

A természetvédelmi szempontú, egyedi, jellemzően **a jogszabályi előírásokon felüli korlátozást elrendelő hatósági határozat alapján felmerülő kártalanításra** vonatkozó rendelkezéseket a **Tvt. 72. §-a**, és a természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról szóló **276/2004. (X. 8.) Kormányrendelet** (a továbbiakban: Kártalanítási Korm. rendelet) szabályozza.

A védett természeti területeken természetvédelmi érdekből elrendelt gazdálkodási korlátozás, illetve tilalom révén, vagy a termelésszerkezet jelentős megváltoztatásának előírása következtében a tulajdonos, illetve a jogszerű használó **tényleges kárát meg kell téríteni** (Tvt. 72. §. (1)).

A Tvt. hatályos rendelkezései értelmében a természetvédelmi kártalanítási igényt a tulajdonos, vagy a földhasználó jogosult benyújtani. Tehát a kártalanítási igény jogosultja a tulajdonos, vagy a földhasználó, erdőt érintő esetekben az erdőgazdálkodó, akinek a keletkezett kár bekövetkezésekor az ingatlan a tulajdonában állt, illetve – amennyiben nem a tulajdonos maga gazdálkodik a területen – aki azon jogszerűen gazdálkodást folytatott.

A kártalanítást azonban a Tvt. az alábbi esetekben (Tvt. 72. § (2) bekezdés) kizárja, vagyis ezek kártalanítási igényt nem keletkeztetnek:

- a) a védett természeti területen a természeti kár megelőzése és megakadályozása érdekében jogszerűen előírt korlátozás vagy tilalom,
- b) amennyiben a kár bekövetkeztét, illetve természetvédelmi hatóság hatósági határozat meghozatalát a tulajdonos vagy a jogszerű használó jogellenes magatartása eredményezte,
- c) amennyiben a kár más forrásból megtérült, illetve ha
- d) a tulajdonosnak vagy a földhasználónak a korlátozásból, tilalomból, valamint kötelezettség előírásából származó többletköltségei az általa igénybe vett támogatásokból megtérülnek.

Védett természeti területek esetén a fenti általános kártalanítási szabály és felsorolt kivételei kapcsán a mai napig probléma forrása, hogy ténylegesen mikor áll fenn a kártalanítási kötelezettség alóli mentesülés, ezért indokolt a fenti előírások részletesebb kibontása:

a) Jogszerűen előírt korlátozások vagy tilalmak esetén az tisztázandó, hogy mikor alkalmazható a Tvt. 72. § (2) a) pontja. Mivel legtöbb esetben a természetvédelmi szempontból elrendelt korlátozásokat a megelőzési cél és az előzetes elrendelés jellemzi, ezért a természeti kár bekövetkezésének kockázatát kell vizsgálni. Ezek kapcsán a fő kérdés az, hogy fennáll-e a természeti kár bekövetkezésének objektív veszélye a korlátozás elrendelése nélkül. Amennyiben a természeti értékek veszélyeztetése valós és konkrét, továbbá ok-okozati kapcsolatban áll a tilalmazott, korlátozott művelettel, akkor az kártalanítási igényt nem

¹⁸ Tvt. 41. § (3) bekezdés, 50. § (1) bekezdés, 72. § (1), (3) bekezdés

keletkezett.

A kártalanítás tehát a Tvt. 72. § (1) bekezdése szerint egy rendeltetésszerű (jogszerű) használat mellett, természetvédelmi érdekből, a természetvédelmi hatóság által elrendelt korlátozás, tilalom kötelező előírása miatti kárhoz kapcsolódik, azonban a 72. § (2) bekezdés a) pontjában szabályozott esetben a védett természeti területen **a természeti kár megelőzése és megakadályozása érdekében jogszerűen előírt korlátozás vagy tilalom nem keletkezett kártalanítási igényt.**

Az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében a megelőzésnek és az elővigyázatosság elvének meghatározó jelentősége van. Az Alkotmánybíróság több döntésében kifejezetten hangsúlyozta, hogy „[a]z elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be¹⁹”.

Az Alkotmánybíróság ezt az elvet állandó gyakorlata részévé emelte korábbi döntéseiben, továbbá a 4/2019. (III. 7.) AB határozatban úgy foglalta össze, „*hogy az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is*”.²⁰

A kifejtettek alapján ezért a környezetvédelem, természetvédelem területén a fegyelmi, polgári és büntetőjogi szankció lehetősége önmagában nem elegendő az alkotmányos védelem biztosításához. E jogkövetkezmények kilátásba helyezése révén ugyanis csak utólag lehet reagálni a már bekövetkezett – sokszor visszafordíthatatlan – károkra.²¹ A jogi felelősségre vonás pedig – a természet védelme szempontjából – jórészt hatástalan, mert ezzel nem lehet jóvátenni a természet állapotának bekövetkezett romlását, nem lehet pótolni a sérült természeti értékeket. Kiemelt jelentősége van ezért e területen a prevenciónak, amelyet a jogalkotó a Tvt. kártalanításra vonatkozó szabályainak megalkotásakor is szem előtt tartott.

Egy Legfelsőbb Bíróságig²² jutott ügyben a felperes a hatósági határozattal elrendelt gazdálkodási korlátozás miatti kártalanítási igénye elutasítását sérelmezte. E körben a felperes álláspontja az volt, hogy az elrendelt gazdálkodási korlátozás miatt a Tvt. 72. § (1) bekezdése alapján jogosult a kártalanításra, a Tvt. 72. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt kizáró rendelkezés esetében nem alkalmazható.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a felperes a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket tévesen értelmezi. A perbeli esetben a hatóságok a vegetációs időszakban elrendelt termelési korlátozásokat – az igazságügyi természetvédelmi **szakértői szakvélemény megállapítása szerint is** – **a természet védelme, megóvása, az ott élő számos védett állat- és növényfaj élőhelyének védelme érdekében, jogszerűen és indokoltan rendelték el.** **A hatóság jogszerű intézkedése a Tvt. 33. § (4) bekezdésén alapult, márpedig a természet védelme érdekében elrendelt korlátozás csak abban az esetben jogosít kártalanításra, ha a gazdálkodási korlátozás előírása nem a természeti**

¹⁹ Lásd: 27/2017. (X. 25.) AB határozat Indokolás [45]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat Indokolás [75]

²⁰ 4/2019. (III. 7.) AB határozat Indokolás [74]

²¹ 4/2019. (III. 7.) AB határozat Indokolás [100]

²² Jelenleg Kúria, korábbi elnevezésével Legfelsőbb Bíróság.

kár megelőzése vagy megakadályozása érdekében kerül előírásra. Az elsőfokú bíróság ítéletében arra mutatott rá, hogy amennyiben a felperes a vegetációs időszakban fakitermelést, tarvágást végzett volna, ez természeti károkozással járt volna. Mivel ennek megelőzése, a természeti kár megakadályozása érdekében került a gazdálkodási korlátozás előírásra, ezért a jogszerűen előírt korlátozás kártalanítási igényt a Tvt. 72. § (2) bekezdés a) pontja alapján nem keletkeztet.

Mindezek alapján a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a jogerős ítélet a felperes felülvizsgálati kérelmében hivatkozott jogszabályokat nem sértette meg, ezért a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.²³

b) Kártalanítási igényt nem keletkeztet, amennyiben a kár bekövetkeztét, illetve a hatósági határozat meghozatalát a tulajdonos vagy a jogszerű használó jogellenes magatartása eredményezte. A jogellenes magatartás megvalósulhat tevékenység kapcsán, mulasztásos jogsértésben vagy a kettő kombinációjaként is. Amennyiben a tulajdonos vagy a jogszerű használó nem tesz eleget a kárenyhítési kötelezettségének, akkor az elmulasztott cselekmények következtében beálló károkat számára nem kell megtéríteni.

c) Kártalanítási igényt szintén nem keletkeztet, amennyiben a kár más forrásból megtérült (például: biztosítás). A kár megállapítása során figyelemmel kell lenni azokra az értékekre, amelyekhez a károsult éppen a korlátozás (károkozás) során hozzájut, vagy azokra a megtakarításokra, amelyek a károkozás folytán bekövetkeznek. A károsult nem igényelheti annak a kárának a megtérítését, amely máshonnan megtérült.²⁴

A más forrás lehetőségére kiváló példát szolgáltat egy korábbi eset. A Legfelsőbb Bíróság előtt folyó perben²⁵ több erdőrésztetre vonatkozóan fakitermelési tilalmakat és időbeli korlátozásokat írt elő a természetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásaiban. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a felperesnek a vagyongazdálkodási szerződés alapján egyértelmű lehetősége volt arra, hogy a korlátozásból eredő tényleges kárát a vagyongazdálkodási díj csökkentésével érvényesítse. Amennyiben ezt nem tette, akkor a tényleges kár nem a korlátozás, hanem felperes felróható magatartásának volt a következménye. Az ítélet megállapította, hogy sem a területi, sem az időbeli korlátozások nem befolyásolták az éves eredményt, mivel az egyes erdőrésztetek, illetve hagyásfacsoportok visszahagyásával esetleg bekövetkező termeléskiesések máshonnan pótolhatók voltak, az éves eredménykötelezettségnek az erdőgazdálkodó eleget tett, kieső többletbevételei csak a profitját csökkentették. A kieső profit pedig elmaradt haszon és nem tényleges kár. A legfelsőbb bírósági döntés azt is kimondta, hogy **az adott facsoport letermelésének tilalma elmaradt haszonnak minősül, amely nem tekinthető** a Tvt. 72. § (1) bekezdése szerint megtérítendő **tényleges kárnak**. Az erdőgazdálkodás tíz éves üzemtervi ciklusokban történik, ezen belül az üzemterv tartalmazza a részleteket, és csak e tíz éves ciklus keretében vizsgálhatók, hogy ténylegesen milyen kára keletkezhetett a korlátozásokból az erdőgazdálkodónak.

²³ Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.041/2008/6. kártalanítási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata., BH2009. 256. Jogszerűen, a természet védelmében erdőterületen elrendelt gazdálkodási korlátozás nem jogosít kártalanításra [1996. évi LIII. törvény 72. §, 37. §, 33. §].

²⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:522. § (3) bekezdésében foglalt káranszerzés tilalmára vonatkozó rendelkezésekkel összhangban.

²⁵ Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.840/2010/4. ítélete kártalanítás tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során.

d) Kártalanítási igényt nem keletkeztet az sem, ha a tulajdonos vagy a jogszerű használó korlátozásból, tilalomból, valamint kötelezettség előírásából származó többletköltségei az általa igénybe vett támogatásokból, pályázatokból megtérülnek.

Az erdőgazdálkodásban széles körben vehetők igénybe támogatások az Európai Unió társfinanszírozásával és nemzeti keretből, például erdő-környezetvédelmi intézkedések, az erdei ökoszisztémák ellenálló képességének és környezeti értékének növelését célzó, valamint a Natura 2000 erdőterületeken történő erdőgazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás. **Adott esetben a kártalanítás helyett támogatás formájában kerül kompenzálásra az erdőgazdálkodó által a természetvédelmi célok érdekében tett extra erőfeszítés.** Azonban hangsúlyozni kell, hogy **ennek a kereteit nem a természetvédelmi jogszabályok, hanem elsősorban az agrárpolitika határozza meg.**

Ennek részeként a Vidékfejlesztési Program (a továbbiakban: VP) rendelkezik arról, hogy Magyarországon milyen jogcímenek kaphatnak támogatást a gazdálkodók. A VP alapján a Kormány pályázati felhívásokat készít, amire jelentkezhetnek a gazdálkodók. A jelenlegi, átmeneti időszakban (2021-2022) a gazdálkodók 44 közvetlen támogatási és vidékfejlesztési jogcímhez kapcsolódóan kaphatnak pénzügyi segítséget, amelynek egy részét az erdőgazdálkodók igényelhetik. A pénzügyi forrásokat az Európai Unió Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapjának (EMVA²⁶) forrása és Magyarország költségvetése társfinanszírozásban biztosítja, így együttesen **csaknem 490 milliárd forint** körüli összegről van szó. A pályázati felhívások keretében vissza nem térítendő támogatások vehetők igénybe, mely támogatások hozzájárulnak a fenntartható erdőgazdálkodás céljának eléréséhez.²⁷

A VP jelenlegi legfontosabb erdőgazdálkodáshoz köthető támogatási jogcímei a következők:

- Erdősítés
- Agrár-erdészeti rendszerek létrehozása
- Erdőgazdálkodási potenciálban okozott erdőkárok helyreállítása
- Erdei ökoszisztémák ellenálló képességének, környezeti értékének növelése
- Natura 2000 erdőterületek kompenzációs kifizetései
- Erdő-környezetvédelmi kifizetések
- Erdészeti genetikai erőforrások megőrzése
- Erdészeti genetikai erőforrások fejlesztése

A jelenleg (2021-2022) igénybe vehető, erdőkre vonatkozó támogatási jogcímek legfontosabb jellemzőit a Melléklet tartalmazza.

A 2021–2027-es programozási időszakra az Európai Bizottság előterjesztette az új közös agrárpolitikára (KAP) vonatkozó jogalkotási javaslatát. Az új KAP alapján a környezetvédelmi, természetvédelmi, erdőgazdálkodási célok elérése érdekében az uniós országok saját egyedi kihívásaikhoz és képességeikhez igazodó, új vidékfejlesztési programokat állítanak össze. A 2021-2027. közötti időszak uniós agrártámogatási rendszerének hazai tervezése alapján az erdészeti ágazat az uniós célkitűzésekkel összhangban hasonló támogatásokra számíthat 2022 után is.

²⁶ Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet. Az EMVA a közös agrárpolitika (KAP) megvalósításának finanszírozási eszköze, amely vidékfejlesztési stratégiákat és projekteket támogat.

²⁷ <https://www.palyazat.gov.hu/doc/4523>

Az Alkotmánybíróság a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatában külön kiemeli, hogy „a Natura 2000 hálózat magántulajdonú erdeiben már jól működik a korlátozásokból származó veszteségek ellentételezése, a kompenzációs kifizetések rendszere”. Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutat rá: jelen esetben az erdőgazdálkodók tevékenységét az Erdőtvt. módosítása nem korlátozta, hanem éppen ellenkezőleg, számukra további jogosultságokat biztosított, miközben a megszűnő gazdálkodási korlátozások mellett változatlan kompenzációs kifizetések biztosítására került sor.²⁸

Az agrár- és erdészeti támogatások jelenlegi helyzete és jövőbeni tervezete alapján megállapítható, hogy **az állam többféle eszközzel biztosítja, hogy az elrendelésre kerülő gazdálkodási korlátozásokért a tulajdonosok megfelelő anyagi kompenzációban részesüljenek.**

Minden érintett fél egyöntetűen támogatja azt, hogy a jogalkotó az ország teherbíró képességére és a költségvetés anyagi helyzetére tekintettel döntsön az érintettek további anyagi kompenzációjáról vagy a korábban megítélt kompenzáció összegének növeléséről, még inkább elősegítve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek védelmének érvényesülését.²⁹

3.2. Erdészeti jogszabályok előírásai

Az Evt. 27. § (1) bekezdése, illetve 28. § (1) bekezdése alapján természetvédelmi rendeltetésű, illetve Natura 2000 erdőben az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló visszahagyását írja elő. Ezen túlmenően a természetes úton megjelenő holt faanyagból a fennálló védelmi céltól függő méretű, összetételű és elhelyezkedésű álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a területen. **A hagyásfák vagy hagyásfa csoportok, valamint az álló és fekvő holt fa visszahagyására vonatkozó Evt. előírások tekintetében kártalanítási kötelezettség a jogszabály szerint nem merül fel.**

Az Evt. 28/A. § (1) bekezdése szerint **az erdészeti hatóság a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére:**

- természetvédelmi rendeltetésű erdőben a természetvédelmi kezelési tervben foglaltakkal, valamint a védetté nyilvánítás céljával összhangban természetvédelmi célból,
- Natura 2000 erdőben a kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása és megőrzése érdekében,
- védett faj megőrzése, védelme érdekében

az Evt. végrehajtására kiadott jogszabályban foglaltak szerint a fenti előírásokat (27. és 28. §-okat) meghaladóan is korlátozhatja, illetve feltételekhez kötheti az erdőgazdálkodást.

Az Evt. 28/A. § (4) bekezdése alapján helyi jelentőségű védett természeti terület esetében az erdészeti hatóság az érintett település jegyzőjének kezdeményezésére természetvédelmi célból az erdőgazdálkodási tevékenységet **korlátozza.**

²⁸ 14/2020. (VII.6.) AB határozat Indokolás [63]

²⁹ 14/2020. (VII.6.) AB határozat Indokolás [62]

A fenti rendelkezések az erdészeti hatóságnak, illetve a természetvédelmi hatóságnak több esetben adnak természetvédelmi jellegű korlátozási lehetőséget, azonban az Evt. közvetlenül ezekhez nem társít kártalanítási kötelezettséget. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 3. § (1) bekezdés d) pontja és a Tvt. 3. §-a egyrészt követelményként rögzíti az Evt. szabályozásának a környezet- és természetvédelmi előírásokkal való összhangját, másrészt az Evt. 4. § (3) bekezdése³⁰ a Tvt. speciális jogszabályként való viszonyát emeli ki, tehát a védett természeti területen lévő erdő esetén a Tvt. kártalanításra vonatkozó rendelkezései léphetnek be háttérjogszabályként.

Az Evt. 28/E. §-a az erdőgazdálkodás jelentős közérdekű korlátozása esetén – kizárólag magántulajdonban álló erdőben – lehetőséget ad egyrészt arra, hogy a magántulajdonos kezdeményezze az erdő adásvételét vagy állami tulajdonba vételét, másrészt kártalanítási igényvel léphet fel.

„Az erdőgazdálkodás **jelentős közérdekű korlátozásának minősül, ha**

- a) **faanyagtermelést nem szolgáló** üzemmód megállapítására,
- b) **fafajcserés erdőszerkezet-átalakítást eredményező erdőfelújítási előírás kizárólagos meghatározására,**
- c) **erdő fátlan vagy a termőhelyi viszonyoknak megfelelőnél alacsonyabb záródással való fenntartásának előírására,**
- d) **csak átmeneti, illetve örökerdő üzemmódra való áttéréssel teljesíthető korlátozásra,**
- e) a 7. § (1) bekezdés a)-d) pontjában foglalt természetességi állapotú erdőben az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottnál **magasabb vágásérettségi kor meghatározására,**
- f) **fokozatos felújítóvágás, szálalóvágás esetén** - amennyiben a területen fél méter átlagmagasságot elérő újulat található, és a véghasználat befejezését e törvény egyébként lehetővé teszi - **a véghasználat befejezésének korlátozására,**
- g) az **erdőgazdálkodási tevékenység** gyakorlásának **bármely okból öt évnél hosszabb időtartamra** vonatkozó korlátozására közérdekből, nem az erdőgazdálkodó kezdeményezésére vagy egyetértésével kerül sor.”³¹

Az előzőek nyomán az Evt. 28/E. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az erdőgazdálkodás (2) bekezdésben foglalt **jelentős közérdekű korlátozása esetén az erdőgazdálkodó e törvény végrehajtására kiadott rendeletben foglaltak szerint meghatározott mértékű kártalanításra jogosult.** A korlátozás elrendeléséről szóló döntésben rendelkezni kell a korlátozásból eredő kártalanításról. A kártalanítás összegéből le kell vonni az adott terület vonatkozásában más forrásokból igénybe vehető támogatások összegét. **Nem jár kártalanítás, ha a korlátozást tulajdonosi vagy erdőgazdálkodói jogellenes magatartás eredményezte.**”

Az erdő közérdekű korlátozásainak körét és tartalmát elsődlegesen az erdő rendeltetési határozzák meg. Az erdőgazdálkodás általános érvényű korlátozásai tekintetében érdemes elkülöníteni a fenntartható erdőgazdálkodással szemben támasztott alapelvárásokat (Evt. 27-28. és 28/A. §-ai), amely esetén nem jár kártalanítás, valamint a védelmi rendeltetések esetében alkalmazandó további, speciális elvárásokat (Evt. 28/E. §), azaz a rendes gazdálkodás körét meghaladó, jelentős közérdekű korlátozások körét, amely tekintetében a magángazdálkodók benyújthatják a kártalanítási igényüket.

³⁰ Evt. 4. § (3) bekezdés: „Védett természeti területen lévő erdő esetén e törvény rendelkezéseit a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Tvt.) foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

³¹ Evt. 28/E. §. (2) bekezdés.

3.3. Az Evt. előírásain alapuló kártalanítás szabályai

Az Evt. fenti előírása, illetve felhatalmazása ellenére az Evt. szerinti korlátozásból származó kártalanítási igényről szóló kormányrendelet még nem született meg, ezért pillanatnyilag csak a Kártalanítási Korm. rendeletet lehet az Evt. szabályaira alapított kártalanítás esetében is alkalmazni.

Ebből következően a bizonyítási teher, a dokumentációs kötelezettség a gazdálkodót terheli az elrendelésből eredő tényleges és közvetlen kár összefüggése és mértéke tekintetében. A kár mértéke kapcsán ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy csak a tényleges kár követelése lehetséges, az elmaradt haszon nem. A fakitermelés ütemezése, mennyiségének csökkentése esetén a nem értékesítés miatt csökkent árbevétel elmaradt haszonnak minősül, így nem része a kártalanításnak. Tényleges kár lehet például a szállítási kötelezettség elmaradása miatt kötbér fizetése, a magasabb vágásérettségi kor miatt a faanyag minőségének romlása bizonyos fafajoknál, művelési módból származó többletköltségek.

Az Evt. felhatalmazása alapján indokolt lenne olyan tartalmú norma megalkotása, amely egyaránt figyelembe veszi az erdőgazdálkodók természetvédelmi okból elrendelt korlátozásokkal járó, igazolható kárai/többletköltségei megtérítésének igényét és ezzel összefüggésben a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvét, valamint a természeti értékek hatékony védelmének Alaptörvényből fakadó kötelezettségét.

4. Az állami erdőgazdaságok kártalanítási igénye az állammal szemben

Az erdőgazdaságok területének nagy része állami tulajdonú, amely területek esetében az állam, mint tulajdonos kártalanítása fogalmilag kizárt. Az állam által alkotott, törvényekben, jogszabályokban kötelezően bevezetett előírásokból eredő kötelezettségek teljesítése minden állami szereplőt egyaránt terhel. Ennek ellentmond az olykor-olykor felmerülő követelés, miszerint a többségi állami tulajdonú cégek, erdészeti részvénytársaságok szeretnének fellépni, illetve fel is lépnek az állam korlátozó intézkedéseivel szemben, azonban ezek a törekvések minden esetben alaptalannak minősültek.

Az Evt. 10. § (4) bekezdése alapján az állam **100%-os tulajdonában álló erdőre,** valamint erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületre **vonatkozó természetvédelmi** vagy árvízvédelmi indokból **jogszabályban vagy határozatban jogszerűen elrendelt korlátozás** - e törvény eltérő rendelkezése hiányában - **kártalanítási igényt nem keletkeztet.**

Az állami tulajdonú, védelmi rendeltetésű erdők fő rendeltetése az állami tulajdonosi akarattal megegyezően természetvédelmi, és a védelem a használat szükségyszerű korlátozásával jár együtt. A 100%-ig állami tulajdonban lévő területek vagyonekezelésével megbízott szervezetek ugyan különbözőek lehetnek (nemzeti park igazgatóság, vízügyi társulás, erdőgazdálkodási Zrt. stb.), de a tulajdonos minden esetben egy és ugyanaz: az állam. **A jogosult és a kötelezett azonossága esetén a kártalanítás fogalmilag kizárt.**

Az Evt. jelentős előírása, hogy állami tulajdonú erdőkben folyamatos erdőborításra való átállás ütemezett megkezdését írja elő. Ugyanakkor fontos, hogy az erdőgazdálkodók ezt a rendelkezést ne átgondolatlan korlátozásként ítélik meg. Az Evt. **kártalanítási jogosultságot**

kizárólag az állam, valamint az önkormányzat 100%-os tulajdonában nem álló, **magántulajdonban lévő** erdőben, a **magán erdőgazdálkodók** számára ír elő, ha az erdőgazdálkodás jelentős közérdekű korlátozására kerül sor. Kártalanítási igényre csak akkor jogosult a magánerdőgazdálkodó, ha nem az erdőgazdálkodó kezdeményezte a korlátozást, vagy nem az egyetértésével kerül sor arra.³²

5. A kártalanítás mértéke, forrása

A természetvédelmi érdekből elrendelt korlátozásnál mind a Tvt., mind a Kártalanítási Korm. rendelet értelmében a tulajdonos vagy a jogszerű használó **tényleges kárát** kell megtéríteni.

A **kártérítés** elvileg mindig a teljes kár megtérítését foglalja magában, amelynek célja annak a veszteségnek a kiküszöbölése, amelyet a kár a károsult vagyonaiban ejtett. A kártérítés tehát fel kell ölelje a teljes érdeksérelmet. A **kártalanítás** ezzel szemben **vagyoni helytállást jelent bizonyos jogszabályban meghatározott jogszerű károkozásokért**. Kártalanítás akkor jár, ha jogszabály azt külön kimondja. A kettő közötti különbség tehát a jogellenes-jogszerű párral is illusztrálható.

Ha jogszabály a jogszerűen okozott kárért kártalanítási kötelezettséget ír elő, a kártalanítás módjára és mértékére az egyébként a kártérítésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.³³ **A tényleges kár fogalma a károsult vagyonaiban beállott értékcsökkenéssel azonosítható.** Tehát a természetvédelmi érdekből elrendelt korlátozásból eredő kártalanításnál közvetlenül a károsító magatartás hatására beállott vagyoni értékcsökkenés megtérítésére van mód. Elmaradt haszon megtérítése ezekben az ügyekben a hatályos jogszabályok alapján kizárt, ez tehát a jogellenes károkozáshoz képest jelentős különbség. Ebből következően a károsultnak kell viselnie azt a kárt, amellyel nyilvánvalóan gyarapodott volna, ha a korlátozásra nem kerül sor.

A kártalanítás és a teljes kártérítés problémáját az Alkotmánybíróság már több ízben vizsgálta. Elsőként említendő **az Őrségi Nemzeti Park létesítéséről szóló 4/2002. (II. 27.) KöM rendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 422/B/2003. AB határozat**, mely – a védett természeti területekkel kapcsolatos tényleges kár megítélésének megfelelőségével összefüggésben – kimondta, hogy „*a tulajdonkorlátozás arányosságának biztosítása érdekében a védetté nyilvánítás következtében a természetvédelmi érdekből fakadó tulajdonkorlátozások miatt a Tvt. 72. §-a kártalanítást biztosít. A Tvt. e rendelkezése szerint védett természeti területeken természetvédelmi érdekből elrendelt gazdálkodási korlátozással, tilalommal vagy jelentős mértékű termelésszerkezet változással a tulajdonos, vagy a jogszerű használó tényleges kárát meg kell téríteni. Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotó azzal, hogy biztosítja a természetvédelmi érdekből elrendelt tulajdoni korlátozások tekintetében a **tényleges károk megtérítésének lehetőségét, ezzel eleget tett a közérdekből fakadó tulajdonkorlátozás arányosságára vonatkozó alkotmányos követelménynek is**”.* Fentiek alapján látható, hogy a korlátozások után járó kártalanítások szabályozása arányos.

A Legfelsőbb Bíróság több ítéletében kiemelte³⁴, hogy a Tvt. 72. § alkalmazása tekintetében az ott meghatározottak kizárólagosan a tényleges kár megtérítésére vonatkoznak, s azóta e tekintetben következetes bírói gyakorlat alakult ki.

³² Evt. 28/E. §

³³ Ptk. 6:564. §

³⁴ Például Kfv. IV. 37 233/2007., Kfv. IV. 37 259/2008., Kfv. IV. 37 610/2009.

A „tényleges kár” kérdéskörében kiemelendő a **Kúria Kfv.VI.37.430/2016/12. számú, Natura 2000 területen történő bányanyitással kapcsolatos ítélete**. Az említett ügyben ugyan Natura 2000 területről és bányanyitásról szól a tényállás, azonban az ítélet indokolása szerint valójában a *„kérdés az volt, hogy ezen jogszabályi rendszerben és történetiség mentén miként értékelhető a kártalanítási igény, tehát a felperesnek van-e olyan tényleges kára, ami kártalanítást alapoz meg. A Kúria rámutat, hogy a 72. § (4) bekezdése visszautal az (1) bekezdésre. Tényleges kárnak kell bekövetkeznie a kártalanítási igény megalapozott előterjesztéséhez, az elmaradt haszon nem bír jelentőséggel, azaz, hogy később milyen hasznot érhetett volna el a jogosult, a kártalanításra alapot nem szolgálhat.”*

A kár mértéke tekintetében pedig ismételten hangsúlyozandó, hogy csak a tényleges kár kifizetése lehetséges, az elmaradt haszon nem. Például a véghasználati tilalommal, korlátozással érintett állományoknál a faanyag kitermelésének tilalmából adódó elmaradt haszon (pl. a korábbi évek jobb fapiaci árai alapján számolva) nem érvényesíthető kártalanítási igényként, de a faanyag minőségromlása, vagy a korlátozás miatt keletkező más műveleti többletköltségek viszont igen.

Eseti ítéletben³⁵ mutatott rá a Legfelsőbb Bíróság, hogy kárigény eredményesen csak akkor érvényesíthető, ha a felperes (tulajdonos/jogszerű földhasználó) – egyéb igazolások mellett – bizonyítékokkal is alátámasztja a jogerős határozat által **elrendelt korlátozás, tilalom és az őt ért kár bekövetkezése között okozati összefüggést; ennek megfelelően az okozati összefüggés fennállásának bizonyítására az erdőgazdálkodó köteles**.

Ugyancsak bírósági ítélet állapította meg³⁶, **hogy természetvédelmi kártalanítást az erdőbirtokos csak akkor követelhet, ha a kár természetvédelmi okból keletkezett; az okozati összefüggést az igénylőnek kell bizonyítani**. Ebben az ügyben a Legfelsőbb Bíróság utalt arra is, hogy a felperes természeti kára nem természetvédelmi érdekből elrendelt gazdálkodási korlátozás vagy tilalom következtében állt elő, hanem természetes okokra volt visszavezethető az erdő elszáradása.

Azt is bíróság mondta ki³⁷, hogy a fakivágási korlátozással érintett hagyásfacsoportok esetében az erdőgazdálkodó vagyonaiban bekövetkezett értékcsökkenés tekintetében **tényleges kár fel sem merülhet, ugyanis ezen faállomány tulajdonosa az erdőgazdálkodó általi kivágásáig a Magyar Állam** és nem az erdőgazdálkodó, így az erdőgazdálkodót ért tényleges kár bekövetkezése kizárt. Továbbá azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy **az ültetések, az ápolások és a tisztítások költségét az Állam területi alapon támogatja**, így az erdőgazdálkodó számára költséget ez nem termel, a további fakitermelési szakmunkák során kikerülő **fatömeg értékesítése pedig fedezi a ráfordított munkák költségét**. Ezért nem értelmezhető az a megállapítás, hogy az erdőgazdálkodónak meg nem térülő költségei lehetnek hagyásfacsoportok vonatkozásában. A bíróság itt hivatkozott ítélete szerint, ha a természetvédelmi hatóság egy adott facsoport letermelését nem engedélyezi, akkor az elmaradt haszonnak és nem tényleges kárnak minősül. E hagyásfa-csoportok vágásérettségi korig felmerülő értékcsökkenésének ellenértéke más erdőrészek letermelésével biztosítható, így nem merül fel tényleges kár figyelemmel arra, hogy a tízéves erdőgazdálkodási cikluson belül az erdőgazdálkodó maga tervezi meg az időbeli ütemezést és ennek során a korlátozás figyelembe vehető. A Legfelsőbb Bíróság ugyanezen ítélete alapján a tényleges kár és a

³⁵ KGD2010. 230.

³⁶ KGD2008. 128.

³⁷ Kfv. 37.840/2010/4.

költségek megítélésekor az erdőgazdasági társaság és a tulajdonos (magyar állam) között létrejött vagyonezelői szerződést is értékelni kell annak megítélésekor, hogy az esetleges tényleges kár máshonnan megtérül-e. A vagyonezelői szerződés alapján a vagyonezelői jog ellenértékének mértékét a felek évente külön megállapodásban határozzák meg, melynek során a figyelembe veendő főbb szempontok között szerepelnek az erdei haszonvételek hatósági és szakhatósági korlátozásai. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az erdőgazdálkodónak a vagyonezelői szerződés alapján egyértelműen lehetősége volt arra, hogy a korlátozásból eredő tényleges kárát a vagyonezelői díj csökkentésével érvényesítse. Tehát a kára, költségei máshonnan megtérültek.

Amennyiben az előzőekben részletezett jogszabályi előírások alapján kártalanítás megállapításának van helye, akkor a természetvédelmi hatóság a Kártalanítás Korm. rendelet alapján hatósági határozatban állapítja meg annak mértékét. A részben vagy egészben elismert kártalanítási összeget az erről szóló határozat véglegessé válásától számított harminc napon belül a természetvédelmi hatóság a kártalanításra jogosult részére folyósítja.³⁸

A természetvédelmi hatóság által meghatározott kártalanítás kifizetésére az Agrárminisztérium fejezeti kezelésű előirányzataira vonatkozó rendelkezések értelmében³⁹, a „20 Fejezeti kezelésű előirányzatok” címszám, 2. sorszám alatt, a „1_Környezet- és természetvédelmi feladatok” jogcímnév 4.1. pontja keretei között van lehetőség. **Kifizetésben részesülhet az AM rendelet alapján többek között gazdasági társaság, helyi önkormányzat, költségvetési szerv, természetes személy is.**

A 2021. évi költségvetési törvény⁴⁰ 4 641,8 millió forintban határozta meg a „Környezet- és természetvédelmi feladatok” elnevezésű előirányzat összegét, közte a kártalanítások kifizetésére 2021. évben rendelkezésre álló keretet.

A XII. Agrárminisztérium költségvetési fejezethez tartozó fejezeti és központi kezelésű előirányzatokkal kapcsolatos gazdálkodásról szóló 3/2020. (IV. 10.) AM utasítás 62. § (2) bekezdése szerint a 20/02/09/00 „Természetvédelmi kártalanítás” előirányzat szakmai kezelője a természetvédelmi érdekből eseti jelleggel elrendelt hatósági korlátozásokból, a védett állat kártételéből adódó kártalanítási és kármegelőzési igények és az azokkal összefüggésben felmerülő adminisztratív költségek vonatkozásában az Agrárminisztérium Természetmegőrzési Főosztálya.

6. Összefoglalás

A természeti értékek megóvásában minden érintettnek, így a terület tulajdonosainak, használóinak, kezelőinek, valamint az állam minden szereplőjének közre kell működnie a közös örökségünkért viselt társadalmi felelősségvállalás jegyében. Az Alaptörvény, a vonatkozó Alkotmánybírósági határozatok, a Tvt., az Evt. és számos más jogszabály kiemeli a biológiai sokféleség megőrzésének kiemelt jelentőségét, és nevesíti mindenki kötelezettségét a biodiverzitás védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára való megőrzésére.

³⁸ Kártalanítási Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés

³⁹ A fejezeti és központi kezelésű előirányzatok kezelésének és felhasználásának szabályairól szóló 14/2021. (III. 25.) AM rendelet 1. melléklet „20_Fejezeti kezelésű előirányzatok” címszám

⁴⁰ Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény XII. fejezet AGRÁRMINISZTERIUM 20. címszám 1. alcímszám

Védett természeti területek és az erdőterületek vonatkozásában a természetvédelmi célú korlátozásokra alapított kártalanítási szabályokat a Tvt. 72. §-a, az Evt. 28/E. §-a és a Kártalanítási Korm. rendelet tartalmazza. Ezek legfőbb szabályai az alábbiak szerint foglalhatók össze.

A védett természeti területeken természetvédelmi érdekből elrendelt gazdálkodási korlátozás, illetve tilalom után, vagy a termelésszerkezet jelentős megváltoztatásának előírása következtében a tulajdonos, illetve a jogszerű használó tényleges kárát meg kell téríteni. A kártalanítást azonban a Tvt. több esetben kizárja. Különösen fontos rendelkezés az, hogy a természeti kár megelőzése és megakadályozása érdekében jogszerűen előírt korlátozás vagy tilalom kártalanítási igényt nem keletkeztet.

Jogszabályban kötelezően előírt, rendes gazdálkodás körébe tartozó korlátozások, például az Evt. 27. § és 28. §-ai vagy a Tvt. 33.§-a nem alapoznak meg kártalanítási igényt.

Kártalanítási igényt keletkeztethet a magántulajdonban álló erdők tekintetében az Evt. 28/E. § (2) bekezdésben írt jelentős, azaz a rendes gazdálkodás körét meghaladó közérdekű korlátozás, kivéve védett területen a Tvt. 72. § (2) bekezdés a) - d) pontjaiban írt eseteket.

A kártalanítás mértéke csak a tényleges, és dokumentált kár lehet, az elmaradt haszon nem érvényesíthető. A kártalanítás összegéből le kell vonni mindazt, ami más forrásból megtérül, vagy támogatásból érvényesíthető. A kártalanítási igény csak akkor érvényesíthető, ha a tulajdonos/jogszerű földhasználó bizonyítékokkal is alátámasztja a jogerős határozat által elrendelt korlátozás, tilalom és az őt ért kár bekövetkezte között okozati összefüggést, illetve bizonyítania kell azt is, hogy a kára nem természetes okokra volt visszavezethető.

Amennyiben az előzőekben részletezett jogszabályi előírások alapján kártalanítás megállapításának van helye, akkor az adott év költségvetésére vonatkozó törvény természetvédelmi kártalanításokra rendelkezésére álló keretéből kifizetésben részesülhet többek között gazdasági társaság, helyi önkormányzat, költségvetési szerv, természetes személy is. A 2021. évi költségvetési törvény 4 641,8 millió forintban határozta meg a „Környezet- és természetvédelmi feladatok” elnevezésű előirányzat összegét, közte a kártalanítások kifizetésére 2021. évben rendelkezésre álló keretet.

A védett erdők e minőségükből eredően olyan hozzáadott értéket képviselnek, melyek nem csupán a közösség, de a tulajdonosaik számára is hosszútávú megtérülést biztosítanak az egészséges és élhető környezet fenntartásához való hozzájárulásukkal. Éppen ezért a megőrzésük érdekében szükséges gazdálkodási korlátozások – az ismertetett pénzbeli kártalanításon és támogatásokon túl – a természeti tőke vagyoni értékének biztosítására, gyarapítására is szolgálnak.

Budapest, 2021. *OP. 1P.*



Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója

A jelenleg (2021-2022) igénybe vehető, erdőkre vonatkozó támogatási jogcímek legfontosabb jellemzői

Támogatási jogcím megnevezése	Támogatható tevékenységek jellege	Támogatás célja	Támogatásra rendelkezésre álló tervezett keretösszeg	Ki veheti igénybe	Milyen területen vehető igénybe
Erdősítés https://www.palyazat.gov.hu/vp5-811-16-erdsts-tmogatsa#	Új erdő telepítése, fásítás létrehozása.	Erdőterület növelése, szén megkötése.	65,37 milliárd Ft	Csak magántulajdonos.	Bármilyen területen.
Agrár-erdészeti rendszerek létrehozása https://www.palyazat.gov.hu/vp5-821-16-agrr-erdszeti-rendszerek-ltrehozsa-1	Szántóföldi kultúrával kombinált agrár-erdészeti rendszerek, fás legelők, fás kaszálók és mezővédő fásítások megvalósítása.	Mikroklíma megőrzése, a deflációs hatások csökkentése, talajvédelem, a faji, populáció szintű és a tájképi diverzitás növelése.	1,81 milliárd Ft	Magántulajdonos és önkormányzat.	Csak szántóterületen.
Erdőgazdálkodási potenciálban okozott erdőkárok helyreállítása https://www.palyazat.gov.hu/vp5-841-16-az-erdgazdlkodasi-potencilban-okozott-erdkrok-helyrelltsra-nyjtand-tmogatsok	Az erdőtüzek vagy egyéb természeti katasztrófák által károsított erdőgazdálkodási potenciál és területek helyreállítása.	Éghajlatváltozás hatásainak mérséklése, a vizek, a talajok és a biológiai sokféleség állapotának javítása, az erdők megfelelő ökológiai teljesítőképességének fenntartása és fejlesztése.	3,10 milliárd Ft	Magán és állami erdőgazdálkodó. ⁴¹	Csak a károsodott területen.
Erdei ökoszisztémák ellenálló képességének, környezeti értékének növelése https://www.palyazat.gov.hu/vp5-851-16-az-erdei-koszisztmk-ellenll-kpessgnek-s-krnyezeti-rtknek-nvelst-clz-beruhzsok	Magasabb természetességi állapotú, vagy magasabb ökológiai értékű erdőállomány létrehozása. Erdőszerkezet átalakítás. Intenzíven terjedő idegenhonos fa- és cserjefajok eltávolítása.	Meglévő erdők természetességi állapotának javítása, az idegenhonos cserje- és fafajok visszaszorítása.	7,95 milliárd Ft	Magán és állami erdőgazdálkodó.	Erdőterületen.
Natura 2000 erdőterületek kompenzációs kifizetései	A Natura 2000 erdőkre vonatkozó speciális előírások	Natura 2000 területek célkitűzéseinek elérését szolgáló	36 milliárd Ft	Csak magán-erdőgazdálkodó.	Csak Natura 2000 területen.

⁴¹ Többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság, illetve központi költségvetési szerv csak akkor nyújthat be támogatási kérelmet, ha ahhoz a Kormány előzetesen hozzájárult.

https://www.palyazat.gov.hu/vp4-1221-16-natura-2000-erdterleteknek-nyjtott-kompenzcis-kifizetsek	betartása miatt keletkezett többletköltség és bevételkiesés kompenzálása.	erdőgazdálkodási előírások betartásának elősegítése.			
Erdő-környezetvédelmi kifizetések https://www.palyazat.gov.hu/vp4-1511-17-erd-krnyezetvdelmi-kifizetsek	Az erdőtervben foglaltakon túli, önkéntes erdő-környezetvédelmi vállalások teljesítése.	Éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás.	10,56 milliárd Ft	Magán-erdőgazdálkodó, települési önkormányzatok.	Elsősorban védelmi rendeltetésű erdőterületen.
Erdészeti genetikai erőforrások megőrzése https://www.palyazat.gov.hu/vp4-15211-16-erdszeti-genetikai-erforrsok-megrzse	A magyarországi erdészeti fajok genetikai erőforrásainak megőrzése. Erdészeti szaporítóanyag termelése.	Az éghajlatváltozás hatásainak a mérséklése, a vizeink, a talajok és a biológiai sokféleség állapotának javítása, az erdők megfelelő ökológiai teljesítőképességének fenntartása és fejlesztése.	0,55 milliárd Ft	Magán és állami erdőgazdálkodók.	Elsősorban erdészeti génrezervátum vagy magtermelésre kijelölt területen.
Erdészeti genetikai erőforrások fejlesztése https://www.palyazat.gov.hu/vp4-15212-17-erdszeti-genetikai-erforrsok-fejlesztse	A meglévő genetikai erőforrások megőrzésére szolgáló területek fejlesztése, illetve újabbak létrehozása.	Az éghajlatváltozás hatásainak a mérséklése, a vizeink, a talajok és a biológiai sokféleség állapotának javítása, az erdők megfelelő ökológiai teljesítőképességének fenntartása és fejlesztése.	1,10 milliárd Ft	Magán és állami erdőgazdálkodók.	Szaporításra alkalmas területen.

