



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Köszönettel vettem megkeresését, melyben arra kért, hogy fejtsem ki álláspontomat a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 31.§ (3) bekezdés 9. pontjának megsemmisítésére irányuló indítványról (a továbbiakban: Indítvány) és a hatályos jogszabályi környezetről.

Tekintettel arra, hogy megkeresése messzemenően érinti a környezetvédelem területét, ezért a végzésben rögzített megkeresésre a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelytesssel közösen adunk választ az alábbiak szerint.

1. Az Indítvány tartalmi elemzése

A megkeresés megválaszolása szükségessé teszi már magának az Indítványnak, az indítványozók kérelmének tartalmi elemzését is, a felmerülő alkotmányossági és környezetjogi problémák áttekintése érdekében.

Az indítványban szereplő rendelkezés a Korm. rendelet 31.§ (3) bekezdés 9. pontja:

31. § (3) A hirdetményben fel kell tüntetni [...]

9. a Natura 2000 területnek minősülő földrészlet esetén a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályok

Az Indítvány annak megállapítására irányul, hogy a hivatkozott rendelkezés Alaptörvény-ellenes az Alaptörvény P. cikk (1) bekezdésének, valamint XXI. cikkének sérelme miatt. Indítványozók kérik a támadott rendelkezés megsemmisítését. A hatályon kívül helyezés időpontjának meghatározása során Indítványozók kérik az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény [Abtv.] 45.§ (4) bekezdésének alkalmazását. Indítványozók kérik, hogy amennyiben az Alaptörvény-ellenesség megállapítására nem kerülne sor, az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapíthatóságának lehetőségét is, az Abtv. 46.§ alkalmazásával.

Az Indítvány fő gondolatmenete szerint a Natura 2000 megjelöléssel ellátott területeket védelemben kell részesíteni, ennek egyik eszköze az adott területek állami tulajdona. Az érintett területek értékesítése tehát az elért védelmi szint csökkentését valósítja meg, miközben más alapvető jog védelme, alkotmányos cél vagy érték megvalósítása ezt nem indokolja (szükségtelen korlátozás, amely a P) és XXI. cikkek sérelmét eredményezi). A jogsérelmet különösen az idézi elő, hogy a területek értékesítését, illetve értékesítést követő hasznosítását a jogalkotó elmulasztotta természetvédelmi szempontból megfelelő garanciális rendelkezésekkel szabályozni.

Miközben tehát a fentieknek megfelelően az Indítvány elsődlegesen (formálisan) a Korm. rendelet 31.§ (3) bekezdés 9. pontjának megsemmisítésére irányul, annak célja nyilvánvalóan nem önmagában az adott rendelkezés megsemmisítése. Az ugyanis csak azzal járna, hogy a területek értékesítésére anélkül kerülne, kerülhetne sor, hogy az érintett területekre vonatkozó árverési hirdetmények tartalmaznák a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályokra történő utalást.

Tartalmilag az Indítvány elsődlegesen annak megállapítására és az ebből eredő jogkövetkezmények levonására irányul, hogy a Natura 2000 megjelölésű területek állami tulajdonból történő értékesítése, az állami tulajdon megszüntetése önmagában Alaptörvény-ellenes, a természetvédelemben elért intézményes védelmi szintet alaptörvény-ellenesen csökkentő intézkedés. Ezen jogkövetkezmények levonása körében (hiszen következképpen ki kell mondani ezen gondolatmenet alapján mondani, hogy nem értékesíthetők a területek a kapcsolódó további garanciák beépítése nélkül) meg kell semmisíteni a támadott rendelkezést, mivel az ezen értékesítés módját szabályozó jogszabályhely.

Másodlagosan az Indítvány annak megállapítására és jogkövetkezményeinek levonására irányul, hogy a Natura 2000 megjelölésű területek állami tulajdonból történő értékesítésének szabályozása során a jogalkotó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet valósított meg, mivel

- nem szabályozta megfelelő garanciális szabályokkal az értékesítés feltételeit, különösen az értékesítésre felkínált területek kiválasztását, illetve a vevő kiválasztását, valamint a tulajdon-átruházásra irányuló szerződések jóváhagyását;
- nem szabályozta megfelelő garanciális szabályokkal az érintett területek hasznosítását a területek értékesítését követő időszakra vonatkozóan.

2. Az Indítvánnyal érintett Natura 2000 területek

A Natura 2000 terület fogalmát az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet [Natura 2000 rendelet] 2.§ határozza meg. Az Indítvány szempontjából a jelentős körülmény az, hogy a Natura 2000 terület *minősülhet egyben a nemzeti jog szempontjából* (a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény [Tvt.] 4.§ g) pontja szerinti terület,) *védtett természeti területnek* vagy lehet *védtett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 terület*.

Mint az az Indítványból kitűnik, *az Indítvány a védtett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésével kapcsolatos aggályokat fogalmazza meg*, figyelemmel arra is, hogy a természetvédelmi területek értékesítését a vonatkozó kormányhatározatok nem irányozták elő (azokat a földértékesítési programból kivették). Elegendő e helyütt annak rögzítése, hogy a *védtett természeti területnek minősülő Natura 2000 területek* tekintetében érvényesülnek azok forgalmára és hasznosítására a védtett természeti területekre általában vonatkozó korlátozások, feltételek és előírások, amelyeket az Indítvány nem érintett. Így különösen a *védtett természeti területnek minősülő Natura 2000 területek* a Tvt. 68.§ (5) bekezdése alapján *korlátozottan forgalomképesnek minősülnek*.

A Nemzeti Földalapba tartozó védtett természeti területekre, azok forgalma, átruházhatósága szempontjából, alkalmazandó továbbá a Korm. rendelet 4.§ (1) bekezdése („*A védtett természeti területnek minősülő földrészt tulajdonjogát csak csere útján lehet átruházni.*”) és ezzel összefüggésben a Korm. rendelet 44.§ (4) bekezdésében rögzített garanciális rendelkezés („*A Nemzeti Földalapba tartozó védtett természeti területet legalább azonos természetvédelmi értékű védtett természeti területtel, az állam kizárólagos tulajdonában álló erdőt az Evt. 8. § (4) és (5) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén lehet elcserélni.*”)

A fennálló tulajdonviszonyok tekintetében az rögzíthető, hogy a Natura 2000 területek – általában – állhatnak *magántulajdonban* és állhatnak *állami tulajdonban*. A Natura 2000 rendelet vagy más vonatkozó jogszabályok ebben a körben nem tartalmaztak korlátozást; Natura 2000 terület megállapítható (jelölhető, jóváhagyható, lehatárolható) állami- vagy magántulajdonban álló földterületre egyaránt. Valamely földterület, önmagában annak Natura 2000 terület jellegére tekintettel *nem képezi kizárólagos állami tulajdon tárgyát* (mint a Tvt. 68.§ (1) bekezdése alapján a barlangok). A *védtett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek nem tartoznak a Tvt. 68.§ (5) hatálya alá sem*. Ugyanakkor, mint arra az Indítvány is rámutat, a Nemzeti Földalapba tartozó, tehát állami tulajdonban álló Natura 2000 területek tekintetében azok átruházása is a természetvédelemért felelős miniszter egyetértéséhez kötött a Korm. rendelet 3.§ (1) bekezdése alapján. Az Élőhelyvédelmi Irányelv 6. cikk (3) bekezdése valamint az azt a magyar jogba átültető Natura 2000 rendelet 10. §-a szerint egy olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg

engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban amely valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 jelölőfajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat. Amennyiben a vizsgálat alapján a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet, ún. Natura hatásbecslést kell lefolytatni a Natura 2000 rendelet 10.§ (5) bekezdésében meghatározott eljárások valamelyikében. Itt kívánjuk jelezni, hogy bár nem a jogszabály alkotmányosságához közvetlenül kapcsolódó kérdés, ám az ügy megítélése szempontjából praktikus jelentőséggel bírhat, hogy az érintett területeknek a „Földet a Gazdáknak” programba való besorolása Natura hatásbecslés készítését keletkeztető tervnek minősülhet, tekintettel arra, hogy az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlatában kiterjesztően értelmezte a „terv, illetve beruházás” fordulatot¹. A hatásbecslés lefolytatásának elmaradása pedig felveti annak lehetőségét, hogy az eljárás ellentétes az Élőhelyvédelmi Irányelv 6. cikkében foglalt uniós jogi előírásokkal.

3. A Natura 2000 területek alkotmányos védelme

Mint arra az Indítvány is utal, az alkotmányossági vizsgálat első fontos kérdése annak áttekintése, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint XXI. cikkének hatálya alá tartozik-e a Natura 2000 területnek minősülő területek védelme, vagyis egyrészt az ilyen minőségüket megalapozó természetes állapotuk védelme, másrészt ebbéli jogi minőségük védelme. Az alapvető kérdés valójában az, hogy a Natura 2000 területek az egészséges környezet védett részét, elemét képezik-e, illetve védendő, megőrzendő és megóvándó természeti erőforrások körébe tartoznak-e.

Az Indítvány maga azt rögzíti e körben, hogy az Alkotmánybíróság nem hozott olyan határozatot, amely kifejezetten és kizárólag a Natura 2000 területek alkotmányos védelmére irányult volna. Azon álláspont alátámasztására, miszerint e területek alkotmányos védelem alatt állnak, az Indítvány felhívta a 28/1994. (V. 20.) és 29/1995. (V. 25.) AB határozatokat, a gyakorlati jogkövetkezmények levonása körében pedig példaként a 3290/2012. (X. 19.) AB végzést.

Rá kell mutatni, hogy az Indítványban e körben hivatkozott 28/1994. (V. 20.) és 29/1995. (V. 25.) AB határozatok kifejezetten a védett természeti területekre vonatkoztak. A 3290/2012. (X. 19.) AB végzés –az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészletekről szóló 45/2006. (XII. 8.) KvVM rendelet 3. sz. melléklete alaptörvény-ellenességének vizsgálata körében – valóban hivatkozott a Natura 2000 területeket érintő kérdésekben ezen korábbi gyakorlatára (az Indokolás [9] pontjában), de ki kell emelni, hogy az adott panaszt az érdemi vizsgálatot megelőzően, a befogadhatósági feltételek fennállásának hiányára tekintettel utasította el az Alkotmánybíróság.

Összhangban tehát az Indítvány egészével és kifejezetten az előzőekben összefoglaltakkal, a vizsgálandó kérdés ebben a körben is a *védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek* alkotmányos védelmének tényleges terjedelme (annak leszögezése mellett, hogy a védett természeti területnek minősülő Natura 2000 területek tekintetében a védett természeti területekre vonatkozó alkotmányos védelem természetesen automatikusan alkalmazandó).

Az Alaptörvény P) cikke az állam által védeni rendelt nemzet közös örökségének elemei között külön is nevesíti a biológiai sokféleséget. A Natura 2000 területek kifejezetten biodiverzitás-védelmi célokat szolgálnak a Natura 2000 hálózatot kijelölésének alapjául szolgáló egyik uniós irányelv szerint is.² E területek egyrészt tehát jogszabályi szinten, közvetlenül kapcsolódnak a P) cikkben foglalt államfeladat megvalósításához. Másrészt a Natura 2000 hálózat a gyakorlati megvalósítás tekintetében is elválaszthatatlan a biológiai sokféleség védelmétől. Nagykiterjedésű ökológiai folyosók nélkül, amelynek a hatályos szabályozásban jó példája a Natura 2000 hálózat, ugyanis elképzelhetetlen a biodiverzitás

¹ C-98/03 Commission v Germany, C-418/04 Commission v Ireland.

² A Natura 2000 hálózat területeit egyrészt a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló Tanácsi 92/43/EGK irányelv (a továbbiakban: „Élőhelyvédelmi Irányelv”) alapján jelölték ki, Ennek preambuluma szerint az „irányelv fő célja a biológiai sokféleség fenntartásának előmozdítása”. A Natura 2000 hálózat részét képezik a Tanács és a Parlament 2009/147/EK madárvédelmi irányelve alapján kijelölt területek is. A Natura 2000 hálózat uniós szabályait a magyar jogba az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004 (X.8.) Korm. rendelet ültette át.

eredményes megőrzés Magyarországon, különös figyelemmel arra, hogy e területek az ország területének mintegy 21%-át teszik ki, míg a természet védelméről szóló 1996. LIII. törvény szerinti védett természeti területek mindössze annak 9%-át, ahhoz kevésbé alkalmas módon, hogy egymagában a biodiverzitás megőrzését lehetővé tegye. A biológiai sokféleség megőrzése ugyanis egymástól elszigetelt, kisebb területeken nem valósítható meg hatékonyan, mivel a szigetszerű, mozaikos területek nem teszik lehetővé a populációk szabad érintkezését, ami a genetikai változatosság csökkenéséhez vezet, illetve hosszú távon a fajok populációinak életképességét veszélyezteti. A Natura 2000 területek kiemelt fontosságúak az országos, illetve európai szintű zöldfolyosó hálózat kialakításához, amely nélkül tehát aligha lehetséges hazánk biológiai sokféleségét megőrizni.

A Natura 2000 hálózat által őrzött hazai biológiai sokféleség már most is sérülékeny állapotban van. A közösségi jelentőségű élőhelytípusok több mint 80%-a „nem kielégítő” vagy „rossz” természetvédelmi helyzetűnek tekinthető.³ A közösségi jelentőségű fajok csaknem 62%-a „nem kielégítő” és „rossz” természetvédelmi helyzetű, míg a kedvező természetvédelmi helyzetű fajok aránya csupán 36%.⁴ Az Európai Bizottság a biológiai sokféleség folyamatosan romló adatainak tükrében 2016. év végén megvizsgálta, hogy a Natura 2000 irányelvek alkalmasak-e céljaik beteljesítésére.⁵ A Bizottság jelentésében hangsúlyozta, hogy a Natura 2000 hálózat jelentette védelem nélkül az érintett élőhelyek és fajok még veszélyeztetettebbek lennének.⁶ Mindezt a Bizottság az irányelveket alkalmasnak találta a biodiverzitás védelmi célok megvalósítására, és hangsúlyozta, hogy ezen célok maradéktalan teljesítéséhez a tagállamoknak még fokozottabb figyelmet kell fordítaniuk a szabályok nemzeti szinten történő implementációjára.⁷ Ez is azt vetíti előre, hogy a Natura 2000 területekre vonatkozó hazai szabályozás már létező garanciáit semmiképp sem lehet tovább csökkenteni, hanem azokat éppen szigorítani volna szükséges.

A Natura 2000 hálózat tekintetében is romló biodiverzitás adatok elsődleges okaként az Országgyűlési határozat „a gazdálkodással közvetlenül összefüggő hatásokat”⁸ jelölte meg. Ennek illusztrálásaként ki kell emelnünk, hogy a Magyar Madártani Egyesület 17 évet felölelő kutatása is azt mutatja, hogy a hazai mezőgazdasági területek fajgazdagsága több mint tíz éve csökkenő tendenciát mutat.⁹ Ez is igazolja, hogy a mezőgazdasági területek – így a Földet a Gazdák Programban megvásárolható Natura 2000 területek – kiemelt jelentőséggel bírnak a biológiai sokféleség hazai csökkentésének megállításában. A fentiek különösen indokoltá teszik, hogy a természetvédelmi szempontból nagy jelentőséggel bíró agrárterületeken, így a Földet a Gazdák Program által érintett nem védett Natura 2000 területeken, a természetvédelmi célok megvalósítására a lehető leghatékonyabb jogi eszközrendszer álljon rendelkezésre.

Az előzőekben előadottak alapján álláspontunk szerint helytálló az a megállapítás, hogy a Natura 2000 területek általában, így a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek is, közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk védelmi körébe tartoznak, amelyek védelme, megőrzése és fenntartása az Alaptörvény szerint az állam és mindenki kötelezettsége. Amennyiben az Alkotmánybíróság ezt határozatában megerősíti, úgy – a további megállapításoktól és rendelkezésektől függetlenül – ez már önmagában is fontos előrelépésként üdvözölhető.

³ 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat a biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájáról.

⁴ 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat a biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájáról.

⁵ A „Fitness Check” értékelés eredményét bemutató jelentés elérhető az alábbi linken:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf

⁶ EU Bizottság Fitness Check jelentés, 5. oldal.

⁷ EU Bizottság Fitness Check jelentés, 8. oldal.

⁸ 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat a biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájáról.

⁹ MME által végzett felmérés, elérhető itt: <http://mme.hu/tovabbra-csokken-hazai-mezogazdasagi-teruletek-madarvilaga> A mezőgazdasági területek élővilágának gazdagságát egy speciális indikátor, a Farmland Bird Index (FBI) méri, amely a területek leggyakoribb madárfajainál tapasztalt változások mértani átlaga, és ekként az élőhely fajgazdagságát jellemzi. A hazai agrárterületek FBI mutatója egy elmúlt 17 évet jellemző hosszú távú vizsgálat szerint csökkenő tendenciát mutat.

4. Az elért védelmi szint csökkentésének alaptörvény-ellenessége

Az Indítvány a támadott intézkedéseket, illetve állított mulasztásokat arra tekintettel tartja alaptörvény-ellenesnek, hogy azok az elért védelmi szint csökkenését vonják maguk után.

Azon megközelítés, miszerint az elért védelmi szint csökkenése a környezethez való jog, illetve a természeti értékek védelmére vonatkozó klauzula alkalmazásában alaptörvény-ellenesnek minősül, megjelenik az Alkotmánybíróság eddigi következetes gyakorlatában is, amely ezt az elvet – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot {Indokolás [32]} figyelembe véve – az Alkotmány 18.§ rendelkezésével összefüggésben alakította ki, és a legutóbbi döntések alapján is fenntartja.

Az Indítványban is felhívott 16/2015. (VI. 5.) AB határozat Indokolásának irányadó megállapításai szerint:

[81] *Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 18. §-ából tehat - többek között - azt a következtetést vonta le, hogy „az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen” (ez az ún. „non derogation” elve), aminek határozatba foglalása nagy hazai és nemzetközi elismerést aratott. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „a tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellenek, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” (ABH 1994, 134, 142.). Ezzel összefüggésben hangsúlyozta a tulajdon jelentős mértékű korlátozhatóságát, visszautalva a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatra.*

[90] *Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, a XXI. cikk (1) bekezdése pedig (átvéve az Alkotmány 18. §-át) azt, hogy „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „[a] z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők” {Indokolás [46]}. Mindezek alapján a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot {Indokolás [32]} figyelembe véve az Alkotmánybíróság felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket.*

[106] *A korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.*

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése gyakorlatilag áttemeli az Alkotmány 18. §-át, miközben az Alaptörvény P) cikke a korábbi Alkotmánynál is lényegesen progresszívebb rendelkezéseket tartalmaz a környezet védelme, illetve a fenntarthatóság tekintetében. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban rögzített, hivatkozott megállapítások alapján a visszalépés tilalmának elve az Alaptörvény P. cikk (1) bekezdése, valamint XXI. cikke, valamint ezen rendelkezések együttes alkalmazása tekintetében egyaránt irányadó.

Az Alaptörvény P) cikke az egyes természeti erőforrások védelmére, fenntartására és megóvására vonatkozóan állít fel kötelezettséget az állam, és mindenki számára. Felismerhető ugyanakkor ennek a rendelkezésnek a szoros összefüggése az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való joggal. Az egészséges környezet olyan komplex rendszer, amelynek egésze nem védhető megfelelően a fő természeti erőforrások megóvása nélkül; az egyes elemek sérelme a rendszer egészében vezet állapot-romláshoz. Az egészséges környezet védelmének, mint állami célnak a megvalósítása ezért feltételezi a főbb természeti erőforrások védelmét, fenntartását és megőrzését.

Úgy a környezetvédelem, mint a természetvédelem területén az Alaptörvény fenti cikkei által is meghatározott állami feladat ellátásának egyik kiemelkedő jelentőségű eszköze a jogi szabályozás. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá eső területeken az Alkotmánybíróságnak eddig konzekvens gyakorlata szerint a jogszabályokkal már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalma alá esik. Megjegyzendő, hogy az ebben a tekintetben meghatározó jelentőségű 28/1994. (V. 20.) alaphatározat, épp úgy, mint a fent hivatkozott, már az Alaptörvény alkalmazásával meghozott 16/2015. (VI. 5.) AB határozat védett természeti területekre vonatkozó jogi szabályozást érintett, tehát a mostanihoz hasonlóan természetvédelmi jogi kérdés kontextusában született. Rá kell mutatni továbbá, hogy az Alaptörvény P) cikkének védelmi körébe tartozó természeti értékek, erőforrások állapotában bekövetkezett jelentős romlás a környezet egészére negatív kihatással lesz, és így a természeti értékek jogi védelmének lerontása az egészséges környezet védelmi szintjének fenntartását is veszélyezteti.

A fentiek alapján egyetértünk tehát azon elvi állásponttal, miszerint a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjének csökkentése Alaptörvény-ellenes, *kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen*. Következésképpen, immár azt kell tisztázni, hogy ez a veszély reális-e.

4.1. Alapkérdés: az állami tulajdon jelentősége a nem védett Natura 2000 területek védelmi szintje szempontjából

Az Indítvány alapfelvetése, hogy a természeti szempontból értékkel bíró területek esetében az állami tulajdon önmagában is védelmi intézkedésnek tekinthető, annak megszüntetése (a földterület állami tulajdonból magántulajdonba történő átruházása) tehát az elért védelmi szint csökkenését vonja maga után. Az, hogy az állam tulajdonosi szerepvállalása mennyiben tekinthető a természeti értékek, így – jelen esetben – a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földterületek tekintetében védelmi intézkedésnek, két, egymással természetesen összefüggő, de viszonylag mégis elkülöníthető kérdés vizsgálatát teszi szükségessé az ügyben.

1. Vizsgálandó, hogy mennyiben tekinthető az állam tulajdonosi mivolta önmagában a természetvédelmi célok megvalósulásának biztosítékaként. Itt a központi kérdés az, hogy az állam, mint tulajdonos személyében, jellemzőiben fellelhető-e olyan vonás, amely az államot a magánszemély tulajdonosokhoz képest alkalmasabbá teszi a természeti értéket képező földterületek kezelésére.
2. Vizsgálandó, hogy a környezeti, illetve természeti értékek védelme mint államcél, mennyiben valósítható meg hatékonyabban, eredményesebben az állam tulajdonosi szerepében, mint azon kívül. Érdemben ez annak vizsgálatát jelenti, hogy milyen többlet-eszközökkel, jogosítványokkal bír az állam ezen államcél megvalósítására tulajdonosi minőségében, mint szabályozói minőségében; illetve annak vizsgálatát is egyben, hogy – kifejezetten a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek vonatkozásában – az államot, mint tulajdonost, kötik-e olyan többlet-előírások, többlet-kötelezettségek, amelyek miatt megállapítható, hogy a területek állami tulajdonból történő kikerülése az elért védelmi szint csökkenését valósítaná meg.

A jelen ügyben, figyelemmel az Indítvány tartalmára és az Indítvánnyal érintett Natura 2000 területekkel kapcsolatban elmondottakra, az előző kérdéseket az alábbi összehasonlításban kell vizsgálni. Az összehasonlítás tárgyát képezik egyrésztől azon állami tulajdonban és a Nemzeti Földalapba tartozó védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek (azt az esetet is ideértve, ha azokat magánszemélyeknek haszonbérbe adják); másrésztől a magántulajdonban álló védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek.

Az előző kérdések alapos vizsgálata alapján állapítható meg, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek esetében az állami tulajdon, a környezetvédelem és a természeti értékek megóvása szempontjából, értékelhető-e olyan „hozzáadott értéként”, amelynek elvesztése a korábbi védelmi szint csökkenésével egyenértékű.

Amennyiben az állami tulajdont érdemi, tehát az Alaptörvény alapján védendő többlet védelmi szintet megvalósító eszköznek kell tekinteni, úgy ugyancsak az előző kérdések vizsgálata alapján történhet továbbá annak megállapítása is, hogy megvalósítható-e egyáltalán az érintett Natura 2000 területek állami tulajdonból történő értékesítése esetén azoknak a korábbival azonos szintű védelme. Amennyiben a korábbival érdemben azonos szintű védelem nem valósítható meg, úgy az Indítványban rögzített elsődleges kérelem szerinti megállapítás és az ebből eredő jogkövetkezmények levonása válik indokolttá. Amennyiben erre igenlő választ kell adni, de az ehhez szükséges további intézkedéseket a jogalkotó elmulasztotta, úgy az Indítványban rögzített másodlagos kérelem szerinti megállapítás és jogkövetkezmények levonása is indokolttá válik. Amennyiben erre igenlő választ kell adni, de ehhez külön további intézkedések egyáltalán nem szükségesek, vagy a szükséges intézkedéseket a jogalkotó már foganatosította, az Indítvány megalapozatlan, az indítvány szerinti kérelmek mellőzhetőek.

Ezen megállapítások az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoznak, ugyanakkor az Alkotmánybíróság eljárását támogató hozzászólóként a következő környezetvédelmi szempontú megjegyzéseket ajánljuk a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmébe.

Ad 1. Az állam tulajdonosi pozíciója jelentette garanciák

Elsőként is, értelmezésünk szerint az állam tulajdonosi pozíciója fontos garanciát jelent arra nézve, hogy a természetvédelmi szempontok érvényesülését ne ronthassák le a velük versengő gazdasági megfontolások. Az állami tulajdonban álló földterületek esetében az állam ugyanis nem elsődlegesen a profitszerzési lehetőségek mérlegelésének függvényében hozza meg földhasználati döntését, hanem alkotmányos államfeladatainak és államcéljainak figyelembe vételével. A természetvédelmi célra rendelt Natura 2000 területek hasznosítása során az állam éppen az egyik feladatát illetve célját valósítja meg, még abban az esetben is, ha az adott terület esetlegesen jövedelmezőbb lenne hasznosítható a természetvédelmi rendeltetés kárára (pl.: az adott terület bányatelekké való alakításával). Magántulajdonos esetében nincs érdemi szabályozási korlátja annak, hogy egy Natura 2000 területen művelési ágat változtatva oly módon hasznosítsa a területet, amely bár jövedelmezőbb, ám egyben a természetvédelmi célok megghiúsulásához vezet.

Másodsorban, a természetvédelmi feladat és az annak megvalósításához szükséges eszközök csak az állami tulajdon esetében összpontosulnak egy kézben, amely nagyobb hatékonyságot biztosít a célok végrehajtására: saját intézményrendszere útján készített tervek előírásait maga az állam tartja vagy tartatja be a tulajdonosi ellenőrzés keretében, jogszabályokból fakadó, erős jogosultságok birtokában. Az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Környezetvédelmi Program is hangsúlyozza az állami tulajdon jelentőségét, amikor megerősíti, hogy a területek állami tulajdona hatékony eszköz a természetvédelmi feladatok ellátására: „a földtulajdonviszonyok meghatározóan állami tulajdonra épülnek, amely hatékonyan biztosítja a természeti értékek megővését.”¹⁰

Harmadsorban az érintett területek egységes tulajdonosi struktúrája sem kevésbé fontos tényező a földhasználatok egységessége szempontjából is, amely jelentős garancia a biológiai sokféleség megőrzése tekintetében. Amennyiben az érintett területek az egységes állami tulajdonból kikerülve több magántulajdonos kezelésébe kerülnek, úgy a földhasználatokról többé nem egységes, központi döntés születik, hanem az egymástól független tulajdonosok önállóan döntenek majd a földhasználatok módjáról. E széttagolt tulajdonosi struktúra eltérő földhasználatokat eredményez, ami a természetvédelmi szempontok érvényesítésének változó szintjéhez vezethet, hiszen a földhasználatokról a piaci hasznosítási alternatívák fényében számos magántulajdonos dönt majd. A természetvédelmi szempontok esetenként kevésbé szigorú érvényesítése – amely az egyedi földhasználati döntések esetében nagyobb valószínűséggel fordul elő –, országos szinten összeadódva a biodiverzitás csökkenésének kockázatát hordozza.

Végül a természetvédelmi célok megvalósítása szempontjából fontos földterületek állami tulajdona a megelőzés elvének érvényesítésére is alkalmasabb és hatékonyabb eszköz, mint a magántulajdon esetén fennálló közvetett eszközök. A megelőzés elve az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a természet alkotmányos védelmének meghatározó alapelve. A megelőzés elvének érvényesülése szempontjából is eredményesebb az állami tulajdon: az állami döntéshozatallal szemben támasztott átláthatósági követelmények okán a közérdek érvényesítése jobban biztosítható. Magántulajdon esetén a tulajdonosi autonómia azonban esetenként az utólagos, helyreállító intézkedésekre vezethet, amely azonban, a természeti károk irreverzibilis volta tekintetével, nem lesz elegendő.

Ad 2. A természetvédelmi államcélok megvalósításának, kikényszerítésének garanciális eszközei

A Natura 2000 területek hasznosítására vonatkozó jogszabályi korlátozások az állami és magántulajdon esetén megegyeznek, és ezeket az olyan programok, mint a „Földet a Gazdáknak” program sem érintik. A területekre vonatkozó korlátozások az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendeleten alapulnak (különösen annak 9.§-án, amely hatósági engedélyhez köt bizonyos tevékenységeket, tulajdoni viszonyoktól függetlenül); illetve a 269/2007. (X. 18.) sz. Korm. rendeleten, amely a gyepterületek vonatkozásában kötelezően állapít meg földhasználati szabályokat. Hangsúlyozandó azonban, hogy e kötelező földhasználati szabályok csak a gyepterületekre vonatkoznak, a szántó művelési ágba tartozó földek tekintetében nincsenek hasonlóan kötelező jogszabályi korlátozások a földhasználat tekintetében.

¹⁰ 27/2015. (VI. 17.) Ogy. határozat a 2015 – 2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról, 42. oldal

Aláhúzendó az is, hogy a meglévő normatív szabályok is csak nagyon kevés földhasználati előírást tartalmaznak, ráadásul azokat is csak általánosságban, így az adott terület sajátosságait a jogszabályi korlátozások nem is képesek figyelembe venni. Ezért a jogszabályi előírások betartatása távolról sem elegendő a Natura 2000 irányelv céljainak, és az állam természetvédelmi feladatának teljesítéséhez. A jogalkotó vélhetően pontosan ezért is határozott arról, hogy jogszabályban követeli meg azt a kritériumot, hogy az állam által kötött haszonbérleti illetve vagyonekezelői szerződésekben egy természetvédelmi előírásjegyzéket is fel kell tüntetni, amely az adott terület adottságai fényében szab korlátozásokat a terület hasznosítója számára.

A jelen beadvány szempontjából kulcsfontosságú, hogy a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó ezen jegyzék betartásának ellenőrzési, érvényesítési eszközei alapvetően különböznek az állami és a magántulajdon esetében. Az alábbiakban bemutatottak szerint amíg az állami tulajdon esetében a haszonbérletnek szerződéses kötelezettsége az előírásokat betartani, amelyet az NFA tulajdonosi jogkörében eljárva ellenőriz, és ezek elmaradását szükség esetén szankcionálhatja, addig a magántulajdonba került területek esetében az előírások megtartását valójában egyetlen hatóság sem ellenőrzi, ezért az az önkéntes jogkövetés általános visszatartó erejének van kiszolgáltatva, amely a természetvédelmi célok érvényesítését esetlegessé teszi. Mindez felveti a már elért védelmi szinttől való visszalépés kockázatát az állami tulajdonból árverés útján kikerülő Natura 2000 területek tekintetében.

4.2. Alkotmányos visszasság veszélye: a védelmi szint csökkenése, romlás kockázata

A fentiekből következően a már elért védelmi szinttől való visszalépés veszélyét az alábbiakban látjuk. Állami tulajdonú nem védett Natura 2000 terület esetében a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék az NFA által a terület használójával kötött haszonbérleti szerződésének kötelező tartalmi elemét képezi a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet szerint. A Kormányrendelet 3.§ (1) bekezdés és a 37.§ együttes olvasata alapján a Natura 2000 területre vonatkozó haszonbérleti szerződés elválaszthatatlan részét képezi a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék. Ezen előírások tehát a haszonbérleti szerződés részét alkotják, így azok be nem tartása esetén a tulajdonos a szerződéses jogviszonyban erős jogosítványokkal tud fellépni a haszonbérlettel szemben. Az NFA a tulajdonosi ellenőrzés¹¹ keretein belül eljárva a földrészlettel való gazdálkodást vizsgálhatja, ennek keretében a rendeltetésellenes, jogszerűtlen, szerződésellenes, vagy a tulajdonos érdekeit sértő intézkedéseket feltárja, és a jogszerű állapot helyreállítja.¹²

Ezzel szemben a magántulajdonban álló Natura 2000 területek esetén semmilyen ezzel összevethető súlyú jogi garancia sem biztosított az előírások betartatásának ellenőrzésére, azok érvényesítésére. Az adásvételi szerződésbe foglalt, természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírások megvalósítása az adott gazdálkodó önkéntes elköteleződésén múlik, azok betartását csak közvetve ellenőrzik, azok megvalósítása a földalapú támogatásoknak sem feltétele. Ez a természetvédelmi célok megvalósulását esetlegessé teszi, felveti a természeti állapot romlásának kockázatát, amely Alaptörvény ellenes helyzetet idéz elő az Alkotmánybíróság eddigi markáns gyakorlata szerint. Amennyiben az elidegenítési tilalmi idő lejár, és a magántulajdonos értékesíti a területet, semmi sem biztosítja, hogy az eredeti, állammal kötött szerződésbe foglalt természetvédelmi előírásokat tartalmazó jegyzék az új tulajdonost is kötelezi majd. Ezzel hosszútávon még az önkéntes jogkövetésre bízott szerződéses előírások is erodálódnak, idővel megszűnnek. Így semmi sem biztosítja valójában, hogy az egykor állami tulajdonban lévő Natura 2000 területekre vonatkozó természetvédelmi előírások érvényesülni fognak a magántulajdonba kerülésük esetén is.

Szeretnénk hangsúlyozni, hogy álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság által a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban kidolgozott, a visszalépés tilalmát kimondó – majd a 16/2015. AB határozat által megerősített - teszt szóhasználatában a „védelem jogszabályokkal biztosított szintjének” fordulata kiterjesztően értelmezendő. Így bár a jelen esetben elvesztett garancia az állam magánjogi szerződéses pozíciójából következik, ám annak alapja végső soron egy jogszabályi kötelezettség, illetve felhatalmazás. A

¹¹ 262/2010. (XI. 17.). Korm. rend, VII. fejezet.

¹² 262/2010. (XI. 17.). Korm. rend, 47. § (2) bekezdés.

jogszabályi rendelkezések és a szerződéses jogviszonyok együtt képezik azt a szabályozási védelmi szintet, amelyhez képest pusztán a földhasználó önkéntes jogkövetése visszalépést jelent.

5. *A hiányzó garanciák pótlásának lehetőségei*

Mint az fentebb is kiemelésre került, a visszalépés megállapítása, illetve esetleges alkotmányos mulasztás kimondása az Alkotmánybíróság kizárólagos kompetenciája. Ugyanakkor természetvédelmi jogi szempontból is vizsgálható, illetve vizsgálendő az, hogy az állami tulajdon által megvalósított garanciák elvesztésére tekintettel (amennyiben ez az Alkotmánybíróság megállapítása szerint már alkotmányos értelemben visszalépést valósít meg), fennállnak-e, illetve megteremthetők-e egyenértékű garanciák.

Ehhez kapcsolódó álláspontunk két alaptételre nyugszik.

Megállapítható, hogy a Natura 2000 területek állami tulajdonból történő értékesítése esetén a jelenlegi szabályozás nem tartalmaz külön rendelkezéseket az ily módon magántulajdonba került területek vonatkozásában, ezek a területek az amúgy is magántulajdonban lévő Natura 2000 területek általános szabályai alá tartoznak. Külön rendelkezések csak magára az értékesítés folyamatára vonatkoznak (Korm. rendelet 3.§ (1), 31.§ (3) bekezdés 9.), de az értékesítést követően a már magántulajdonban megvalósuló használatra, természetvédelmi kezelésre – az egyébkénti magánterületekhez képest – eltérő szabályozás nem lelhető fel. Sem korábban, sem a Korm. rendelet elfogadásával, sem azóta ilyen rendelkezések nem kerültek bevezetésre.

Ebből álláspontunk szerint, első tételként, levezethető, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy az állami tulajdon érdemi többlet-garanciát jelent a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földterületek, mint természeti értékek védelmében, úgy nem állapítható az meg, hogy az elvesztett védelmi szint pótlása érdekében további intézkedések nem szükségesek, vagy azokat a jogalkotó már fogatosította.

Analóg helyzetnek tekintjük ezt a 28/1994. (V. 20.) AB határozattal elbírált esettel, amelynek elbírálása során az Indokolás V.3. pontjában az Alkotmánybíróság rögzítette:

„Az adott esetben azonban anélkül történt meg a visszalépés, hogy a természetvédelmi előírások bármit is változtak volna. Az Ámt. módosítása és a földrendező bizottságokról szóló törvény - a fent, a II. pontban ismertetett rendelkezésekkel - tehát egyértelműen csökkentette a természetvédelmi területek védettségét.”

Az állami tulajdonból történő értékesítés esetén tehát valamilyen „ellentételezés”, az előírások valamely más módon történő szinten tartása nélkül a fentiek alapján felmerül az alaptörvény-ellenesség.

Második tételként ugyanakkor rögzíthető, hogy az elérendő cél az „ugyanolyan szintű védelem”, és nem az „ugyanolyan” védelem, tehát elvileg fennáll a megfelelő ellentételezést jelentő intézkedések lehetősége is. Nem teljesen azonos jogi helyzetet kell teremteni (ez minden bizonnyal nem is lenne lehetséges, hiszen a tulajdonosi pozíció a területek használata, hasznosítása szempontjából elkerülhetetlenül meghatározó pozíció), hanem a környezetvédelmi, természetvédelmi államcél érvényesülése szempontjából kell egyenértékű megoldásokat találni. Mint azt a (16/2015. (VI. 5.) AB határozat Indokolásának [81] pontjában is felhívott) 28/1994. (V. 20.) AB határozat Indokolásának V.2. pontjában az Alkotmánybíróság rögzítette:

„A természetvédelmi célú kisajátítás törvényi alapjának megléte azonban nem jelenti azt, hogy védelmi kötelességének az állam ne tehetne más módon eleget.

Az Alkotmány 18. §-ából az a kötelezettség folyik, hogy az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen. Elvileg lehetséges az is, hogy a természetvédelmi szervek kezeléséből ismét magántulajdonosok használatába adják a védett területeket, mint ahogy lehetséges a védett és védelemre tervezett területek magántulajdonban, illetve magántulajdonosok kezelésében bagyása is; mindezekben az esetekben azonban a használók kötelezettségeit úgy meg kell szigorítani, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellenek, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne. [...]

A vizsgálendő kérdés, hogy az adott esetben, a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek tekintetében fennáll-e olyan elvi lehetőség, amely ezt az egyenértékű, azonos szintű védelmet biztosítja.

Álláspontunk szerint ilyen elvi lehetőség fennáll. Annak egyértelmű kijelentése mellett, hogy az alábbiakban nem részletes jogszabályi megoldást törekszünk kialakítani, ezt a következőkben látjuk.

A magántulajdonban lévő, védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek esetében (mint azt a természetvédelmi államcélok megvalósításának, kikényszerítésének eszközei körében fent tárgyaltuk) az állami tulajdonhoz képest a védelem ténylegesen megvalósuló szintjében a fő eltérést a szerződés részévé tett természetvédelmi célú előírások betartásának garanciája jelenti. Elvileg megoldást jelenthet tehát, ha az állami tulajdonból értékesített védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek esetében a korábbi haszonbérleti szerződésbe foglalt előírásjegyzék betartására hatósági ellenőrzés keretében lenne az állami szerveknek lehetőségük, illetve jogszabályi kötelezettségük.

A megoldás egyenértékűsége feltételezi azt, hogy a tervek jóváhagyásán túl ilyen esetben a kijelölt hatóságnak lehetősége, hatásköre legyen a terv megvalósulásának folyamatos ellenőrzésére is, továbbá a szükséges mértékben egyes különösen kockázatos munkálatok előzetes jóváhagyására, az ide nem tartozó körben munkálatok leállításának, beszüntetésének elrendelésére is, amennyiben azok a természetvédelmi előírások megvalósulását veszélyeztetik. Azt a többletkockázatot, amelyet még az előzőek mellett is jelent az, hogy a földhasználati kérdésekben nem az állami tulajdonos, hanem a magántulajdonos dönt, *pénzügyi ösztönzők* bevezetése kezelhetné megfelelő szinten. A környezetjogi szabályozás egyik hatékony módszere a gazdasági szabályozás, amely során a gazdasági szereplőket a környezet- és természetvédelmi szempontoknak jobban megfelelő magatartásra ösztönzi a jogalkotó piacbefolyásoló eszközök útján. A természetvédelmi megfontolásokat érvényesítő adókedvezmények, állami támogatások és pályázati források mind azt szolgálják, hogy a gazdasági szereplőnek megtérülési szempontokat mérlegelve is profitábilisabb, és ezért kedvezőbb legyen a természetvédelmi szempontok érvényesítése. Ezáltal a gazdasági szabályozó eszközök sokszor hatékonyabbnak is bizonyulnak, mint a hagyományos szabályozási módszer, amely a közigazgatás beavatkozására (engedélyekre és szankcióira) épít, mivel alkalmazásuk révén a piaci szereplők is érdekeltté válnak a természetvédelmi célok figyelembe vételére. Ez esetben tehát a jogkövetés fő motorja nem a szankciók elrettentő ereje, hanem az adott piaci szereplő saját gazdasági érdeke.

Szóba kerülhet e körben a valóban érdemi motivációt jelentő bírságolás is, de a preventív védelem elvével még jobban összhangban állhat egyéb megoldás, különösen – lehetőség szerint – az, hogy ilyen területek esetében az agrártámogatások folyósításának feltételeként kerüljön megfogalmazásra ezen előírások betartása. Amennyiben ilyen megoldás bevezetése merülne fel, annak lehetőségét vizsgálni lenne szükséges nem csak a nemzeti hatáskörbe tartozó mezőgazdasági, halászati, erdészeti és agrárvidékfejlesztési állami támogatások esetében, hanem – a közösségi joggal való összhang követelményének elsődlegessége mellett – a közösségi eredetű támogatások esetében is.

Összegzésképpen a jogi alapkérdések tekintetében álláspontunk a következő. Az Alaptörvény P) cikke az állam és mindenki kötelezettségévé teszi a természeti erőforrások védelmét, fenntartását, és a jövő nemzedékek számára való megőrzését. Ez természetesen nem jelenti feltétlenül azt, hogy a természeti értékkel bíró vagyontárgyak esetében az állami tulajdon felváltása magántulajdonnal önmagában megvalósítja az Alaptörvény P) cikke vagy XXI. cikke sérelmét. Ezzel szemben vizsgálandó, hogy az érintett területek vonatkozásában az állami tulajdonhoz fűződnek-e olyan jogi garanciák, amelyek magántulajdon esetében hiányoznak. Amennyiben az ilyen garanciák hiányoznak, ezek elvesztése már Alaptörvény-ellenességet eredményező visszalépést valósíthat meg, következésképpen a jogalkotónak egyenértékű védelmi szintről kell gondoskodnia.

Álláspontunk figyelembe vételét előre is köszönjük.

Budapest, 2017.

Üdvözlettel:

Dr. Székely László

Dr. Bándi Gyula