

Állásfoglalás

**az Országgyűlés elé terjesztett T/3788. számú javaslat kapcsán
a védett földterületek tulajdonosi joggyakorlásának meghatározásáról**

Az előterjesztés lényege

A földművelésügyi miniszter T/3788. számon törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűléshez az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

A javaslat indoklása szerint a törvénymódosítások célja, hogy „valamennyi állami tulajdonú föld – függetlenül attól, hogy védett területnek minősül-e – a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) tulajdonosi joggyakorlása alá tartozzon (...) és egységes hasznosítási elvek mentén történjen az állami földek hasznosítása.”

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései

Magyarország kiemelten védi természeti örökségünket, az ökológiai sokféleséget. A védelem elvi alapjait Alaptörvényünk határozza meg.

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

Ezen túl az Alaptörvény P) cikke kimondja:

„(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) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia vonatkozó céljai és teendői

A 18/2013. (III.28.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia természeti erőforrásokra vonatkozó célrendszere kimondja, hogy a környezeti eltartóképességet mint a gazdálkodás korlátját kell érvényesíteni [C3.1 cél]. Ugyancsak cél az NFFS rendszerében a biodiverzitás és a talaj termőképességének védelme, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások degradációjának megakadályozása [C3.5 cél]. Ennek megfelelően a T3.8 teendő feladatul szabja a kormánynak „ökologikus termelési és fogyasztási rendszerek” támogatását.

A Keretstratégia cél- és teendő rendszere abból a tényből indul ki, hogy a Kárpát-medence egyike Európa legtöbb természetes élőhelyét és védett faját, legnagyobb ökológiai sokféleségét bíró területeinek, ezért Magyarországnak más EU-tagállamokat is meghaladó felelőssége van a természeti értékek megőrzésében. A Kárpát-medence egyedi élővilágára tekintettel Európán belül is egy speciális ún. Pannon biogeográfiai régiót képez, mivel itt számos olyan élőhelytípus és faj található, amely az Európai Unió területén egyedül hazánkban maradt fenn. Ugyanakkor ezen örökség megőrzését számos hatás veszélyezteti, így az élőhelyek területének csökkenése és fragmentálódása, valamint a földhasználat változásai.

A mezőgazdasági tevékenységek, technológiák és az agrárgazdaság céljaiból fakadó területhasználat-módosulások jelentik a legnagyobb kockázatot a biodiverzitás megőrzésére, ezen kockázat mértéke egy nagyságrenddel haladja meg a klímaváltozásból fakadó kockázatokat.

Mindezekből adódik, hogy számos konfliktus alakulhat ki a hazánkban tradicionálisan jelentős agrárgazdasági érdekek és a természeti örökségvédelmi kötelezettségeink között. A konfliktusok feloldására az alapvető zsinórmértéket az Alaptörvény rendelkezései és a szakpolitikai tervezésben alkalmazandó, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiában meghatározott célok jelentik.

Értékelés

Jelentős a kockázata, hogy a törvényjavaslat elfogadásával a természetvédelmi területeken lévő földek tényleges védettsége csökkenhet. S az is megállapítható, hogy a törvényjavaslat nem hoz létre semmilyen az előbbi kockázatokat érdemben mérséklő intézményt.

Az állami tulajdonban lévő védett természeti területek vagyonkezelését eddig tipikusan végző nemzeti parki igazgatóságok, miközben figyelembe vették az állami földtulajdonok menedzselésére érvényes szabályokat, alapvetően a természetvédelmi, biodiverzitás-megőrzési, ökoszisztéma szolgáltatás-fenntartási szempontok alapján gondoskodtak a természetvédelmi területeken lévő állami földek hasznosításáról. A természet védelme volt a fő szabály, s ez után következett a minél hatékonyabb gazdálkodás szempontja. Várható, hogy amennyiben a jogok gyakorlója nem természetvédelmi szervezet lesz, hanem a hatékony gazdálkodás érdekeit kormányzó birtokpolitikai intézmény, a viszony meg fog változni: elsődleges szempont lesz a hatékony gazdálkodás, melyhez kiegészítésképpen járulnak majd a természetvédelmi

szabályok. Ebben az esetben az Alaptörvényben rögzített, továbbá a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiában elfogadott célok teljesülése alacsonyabb fokú lehet vagy jelentősen sérülhet.

A természet- és környezetvédelemre, annak szabályozására vonatkozó tudományos szakirodalom egyértelműen állítja, hogy a leghatékonyabb természeti oltalom általában a tulajdonjog, jelen esetre vonatkoztatva a vagyonkezelői jogra alapozó védettség (jogallokálás). Hatékonyabb a természetvédelem, ha az a tulajdonos belső motivációjából fakad, s nem külső kényszer hatása lenne. Jelen esetben a vita tárgya a vagyonkezelői jogok gyakorlójának kiléte, hogy melyik állami intézmény alkalmas a védettség legmagasabb szintjét biztosítani.

Jelen földterületek szempontjából a természetvédelmi, biodiverzitás-megőrzési és ökoszisztéma-szolgáltatási szempontok megelőzik a gazdálkodási szempontokat, ezért érdemes lenne a joggyakorlás funkcióját a természetvédelemért felelős intézmény kezében hagyni, ahol ez a szempont belső motiváció, s nem külső kényszer. Ez alapján – figyelembe véve az alkotmányos kereteket és a Keretstratégia céljait – nem értünk egyet a törvényjavaslat indoklásában megfogalmazott céllal, hogy „egységes elvek mentén történjen az állami földek hasznosítása”. Éppen ellenkezőleg, a természetvédelmi oltalom alatt álló területeken a természeti tőke megóvásának, az ökoszisztéma-szolgáltatások minél magasabb szintű fenntartásának elve kell vezérelje a területhasználatot, míg például a szántóterületek többségén – a szükséges talajvédelmi vagy más ökológiai korlátok figyelembevételével mellett – a termelés hatékonysága elsődleges.

Súlyos kockázatot jelent a természetvédelmi védettség gyakorlatban megvalósuló szintjére, hogy a földhasználat természetvédelmi korlátait nem maga a tulajdonosi jogokat gyakorló intézmény érvényesítené. A gyakorlatban teljességgel kivitelezhetetlen, hogy a természetvédelmi oltalom alatt álló területek esetében előzetes normatív szabályokkal előre körülírható a gazdálkodó éppen aktuális természetvédelmi célú kötelezettsége (lásd a törvényjavaslat részletes indoklása második bekezdésének első mondatát), ez még olyan egyszerű esetben sem sikerült, sikerülhetett a jogalkotónak, mint a parlagfű-mentesítés. Egyszerűen képtelenség a komplex ökológiai, természeti rendszerek minden lehetséges kimenetére normatív szabályokkal felkészülni, s azt a nemzeti parki igazgatóság javaslatára a haszonbérleti szabályrendszerbe beiktatni.

A nemzeti parki igazgatóságok hatékony természetvédelmi célú vagyonkezelését, azaz a természetvédelmi oltalom megvalósítását éppen az biztosította, hogy az igazgatóságok munkatársai helyben, a terepen dolgoztak, az adott terület állapotáról és ökológiai szükségleteiről azonnal informálódtak, s szükség esetén azonnali döntéseket tudtak hozni a megfelelő szakismeret és az évtizedeken át felhalmozott gyakorlati tapasztalatok szerint – akár mint a területek közvetlen hasznosítói, kezelői, akár mint a haszonbérbe adott területek természetvédelmi kezelői, azaz a természetvédelmi célok megvalósítói. (Megjegyezzük, hogy a nemzeti park igazgatóságok gyakorlatában a saját hasznosítás a domináns tevékenységi forma, nem a haszonbérbe adás.) Amennyiben a vagyonkezelői jogok gyakorlása a Nemzeti Földalapkezelő Szervezethez kerül, a szükséges döntések a védett területtől távol, a szükséges természetvédelmi szakismeret és gyakorlat híján kell megszülessenek. Amennyiben az NFA érdemben támaszkodik is a nemzeti parki igazgatósági tudására,

a beavatkozások reakcióideje lényegesen nőni fog, mert a nemzeti park igazgatóság nem helyben intézkedni, hanem a távoli vagyonkezelővel levelezni fog.

A tervezett törvénymódosítás nyomán további garanciális problémákat okozhat például, hogy a javaslat paragrafusainak tartalmában több helyen szereplő „természetvédelmi kezelésért felelős szerv” és az „igazgatóság” kifejezések jelentése később, a jogszabályi környezet megváltoztatásával aggályossá válhat, továbbá, hogy a javaslat ilyen súlyú döntések esetében elfogadhatatlan, életszerűtlenül rövid, 8 napos határidőt adna az elővásárlási jog gyakorlására.

Fontos kiemelni, hogy a nemzeti parki igazgatóságok nem rendelkeznek más szabályozási jogosultsággal a védett természeti területek vagyonkezelésén kívül, hatósági feladataik, jogaik nincsenek.

Összefoglalás és javaslat

A törvényjavaslat lényeges elemeiben nem felel meg az Alaptörvénynek és a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia célkitűzéseinek. A törvényjavaslat érintett rendelkezései egyik nemzeti erőforrásunk, a természeti tőke hosszú távú degradációjának jelentős kockázatát okozzák, veszélyeztetik e nemzeti és egyetemes örökség megőrzését. Ezért javasoljuk a törvényjavaslat természetvédelmi területek tulajdonosi jogainak gyakorlására vonatkozó részeinek visszavonását.

Budapest, 2015. március 24.