

A termőföld mint környezeti tárgy védelme és beilleszkedése a vidékfejlesztés jogi eszközrendszerébe

Kurucz Mihály

1. Bevezetés

A vidékfejlesztés és a mezőgazdaság, a mezőgazdaság mint környezetterhelő tényező

A vidéki térségek gerince a mezőgazdaság. A mezőgazdaság akkor támasza a vidék társadalmának, ha annak természeti és szociális környezetét is szolgálja, az úgynevezett öko-szociális hatásai szinergiahatásban állnak a műszaki, üzemgazdasági észszerűségekkel. A vidékfejlesztés kulcsfontosságú tényezője a többfunkciós mezőgazdaság. Ebben az értelemben a mezőgazdaság nem csupán árutermelő ágazat, hanem társadalmi és környezeti feladatokat egyaránt ellát: természetvédelmi és tájfenntartási feladatkört. Ezt nevezzük *multifunkcionális mezőgazdasági modellnek*.

A mezőgazdasági tevékenységnek nem az a kizárólagos funkciója, hogy előállítsa a mezőgazdasági terméket.¹ A mezőgazdasági politikának a termék-előállítás mellett célkitűzése a vidéki lakosság megőrzése, a mezőgazdaság hagyományos módszereinek a fenntartása, a kulturális hagyományoknak a megőrzése, a környezet, a természet, a táj megőrzése is, akárcsak a megélhetés, a jövedelem biztosítása a vidék népessége számára.

A mezőgazdálkodásnak azonban nem minden formája és rendszere képes a vidék megerősítésére, népességmegtartó képességének növelésére.

A hagyományos, a környezettel azonos anyagokkal, technikákkal dolgozó mezőgazdaság – az iparral ellentétben – nem volt szennyező hatású. A növénytermesztés során – a betakarított növényi részek kivételével – a növénymaradványok visszakerültek a talajba, illetve a vadon élő vagy a haszonállatok táplálékaul szolgáltak. Az állati trágya növényi tápanyagként hasznosult, és az ember – a létfenntartási céllal betakarított zöldtömeg kivételével – lényegében minden szerves hulladékot visszajuttatott a talajba.

A hagyományos modell a külső erőforrások korlátozottsága miatt a rendelkezésre álló erőforrások maximális hasznosítására törekedett. A természetes ökoszisztémákhoz hasonlóan zárt rendszerű anyag- és energiaáramlás jellemezte: a főtermék mellett a melléktermékek takarmányként, trágyaként, illetve tüzelőként hasznosultak, lényegében hulladékképződés

¹ Szemben például az Amerikai Egyesült Államok mezőgazdaságával, amely kizárólag élelmiszer-előállítási célt követ.

nélkül. Ez a körforgás ökológiai szempontból előnyös volt. A növénytermesztés és az állattenyésztés ugyanis térben egységet alkotott, egy olyan stabil ökológiai rendszerként, amely nagyon kevés szennyeződést juttatott a környezetbe.

A környezet szempontjából káros hatásokkal is járt a hagyományos modell, ugyanis a talajok tápanyagtartalmának elszegényedését idézte elő, ahogyan sem a defláció, sem az erózió vonatkozásában nem tudott megfelelő védelmet nyújtani. Ez mindenekelőtt a szakértelem és a megfelelő eszközök hiányára vezethető vissza, de szerepet játszott benne a birtokstruktúra kedvezőtlen irányban történő módosulása is. Az alacsony termelékenységű összefüggésben – a népesség növekedésével összhangban – a mezőgazdasági terület a természetes élővilág rovására növekedett. A hagyományos modell napjainkban is jellemző, mégpedig a Föld országainak nagyobbik, a fejlődő országokból álló csoportjára.

Az intenzitását és környezeti hatásait tekintve a kapitalista agráriumhoz hasonló iparszerű modell hazánkban a nagyüzemi gazdálkodáshoz köthető. Az iparszerű termelési rendszerek üzemgazdasági szinten is csak állami támogatással versenyképesek, de az általuk okozott társadalmi² és környezeti károk viselése az adófizetőket terheli.

Az iparszerű, legújabb változatában a biokémiai ipari modellre korszerűsített nagyüzemi mezőgazdasági változatnak a környezetre és a vidék társadalmára gyakorolt (ökoszociális) hatásai rosszak, a környezet pusztulásához és a helyi társadalom széteséséhez, a vidék népességmegtartó képességének csökkenéséhez vezetett és vezet. Az „iparszerű” mezőgazdaságban a gépek kiváltják a humán munkaerő nagy részét, az emberiség fele ma is földműveléssel foglalkozik.

Az ökoszociális vagy második pilléres³ mezőgazdasági rendszerek, amelyeket a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program is támogat, részben megelőzik ezeknek a problémáknak a kialakulását. A mezőgazdaság többfunkciós, úgynevezett ökoszociális modelljében az agrártermelés igényeivel egyenrangú követelményként érvényesül a környezet- és természetvédelem is.⁴

Az agrár-környezetvédelem fogalmi rendszerében első szinten helyezkedik el a *környezeti fenntarthatóság*,⁵ a természeti erőforrások védelme. Ennek eléréséhez szükséges az agrártermelés negatív externáliáinak csökkentése a gazdálkodás egyes kockázatos inputjainak, mint például a kemikáliáknak a visszafogásával, illetve a környezetbarát termelési eljárások bővítésével.

² A modernizálás, gépesítés rendkívül jó dolog, de vitathatatlanul munkanélküliséget indukáló tényező. Lehet azzal érvelni a mezőgazdasági szektor társadalmi jelentőségével szemben, hogy foglalkoztatottainak köre egyre kisebb számú, a távozásra kényszerült munkaerőt jelentő embertömeg azonban ettől még sajnos nem szublimál el, így indokolatlan kifejejteni a gazdaságossági számításokból. Attól még makacsul létezik továbbra is egy probléma, hogy sikerült externalizálnunk. A társadalmi károkat tovább gyarapítja az egészségtelen élelmiszerek okozta megbetegedések költségvonzata

³ Az EU Közös Agrárpolitikájának átalakítási folyamatában a második (ökoszociális) pillér erősítése (leginkább az agrár-környezetvédelmi támogatások összkiadásokon belüli arányának növelésének eszközével) és az első, úgynevezett termelési pillér (kvótákhoz kötött, mennyiségi támogatások) ezzel párhuzamos karsúsítása a fő cél

⁴ TANKA E. (2005): A birtokpolitika és a földjog stratégiai kihívásai uniós tagságunk első évtizedében. *Gazdaság és Jog*, 13. évf. 1. sz. 3.

⁵ A fenntartható használat, a tartamosságot, a természetkímélő módszerek alkalmazását és a biológiai sokféleség védelmét foglalja magában az élőhelyvédelemben. A korábbi vonatkozó hazai dokumentum, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program stratégiai célkitűzései között szintén szerepel a vidéki környezet javítása a megfelelő földhasználat révén, amelyhez beavatkozási akcióként kapcsolódik az agrár-környezetgazdálkodási és Natura 2000 támogatások mellett a talajok védelmének megerősítése is.

A *szociális-társadalmi fenntarthatóságot* a zömmel vidéki térségekben mezőgazdaságból élők számára kínált alternatív jövedelemszerzési, illetve munkalehetőségek biztosításával szolgálja az agrár-környezetgazdálkodás. A hagyományos gazdálkodási módszerek, földhasználati módok (például a külterjes legeltető állattartás), illetve az azokhoz kötődő (például ló-, juh-) fajták megőrzése az extenzív mezőgazdálkodás által kialakított és fenntartott természetközeli élőhelyek állapotának szinten tartása mellett az adott területek idegenforgalmi értékét is nagymértékben képes növelni.

A *gazdasági fenntarthatósághoz* tapadó cél (gazdasági hatékonyság) elérését erősíti az uniós anyagi támogatás és a fogyasztói igényen alapuló piaci kereslet. A *gazdasági fenntarthatóságot* ma már nem úgy erősítik az agrár-környezetvédelmi intézkedések, mint amikor az 1990-es évek „túltáplált” közös agrárpolitikájának segítettek.

A társadalompolitikai fenntarthatóság kulcseleme az *élelmiszer-biztonság*: az emberi fogyasztásra szánt termékek minőségbiztosítása, szennyező anyagoktól való mentessége. Az agrár-környezetvédelmi szabályozási célban a gazdasági szempontok összefonódnak a társadalomvédelmi szempontokkal, a két pillér integráltan jelenik meg. A gazdasági érdekkötöttség (csak a biztonságos élelmiszer kereslete látszik az unióban töretlennek), illetve a társadalmi haszon is adott: az emberi egészség – egészséges élelmiszereknek köszönhetően – magasabb szintjének társadalmi-gazdasági rentabilitása átütően nagy. A pillérek további összefonódását mutatja az a kört bezáró összefüggés, miszerint az élelmiszer-biztonság szintjének (például vegyszerekkel nem terhelt termőtalajból származó peszticidmaradvány-mentes alapanyagoknak köszönhető) emelkedése a környezeti fenntarthatóság pozitív következménye.

Az agrár-környezetvédelmi gazdálkodás kizárja az iparszerű nagyüzemi monokultúrás, tájhomogenizáló, gépesített, sok vegyszert használó, idegenanyag-intenzív gazdálkodási gyakorlatot. Ezzel szemben az élőmunka-igényes, magas hozzáadott értékű termékek előállítását garantálja. Az ilyen minőségi termékskála az agrártermelés jövedelmezőségét emeli, ezzel a vidéki termelők életszínvonala és a vidék népességmegtartó képessége is nő (szociális pillér).

Az így értelmezett agrártermelés célja egyrésztől a végtermék-előállítás, másrésztől a vidék arculatának megőrzése, a vidéki közösségek fenntartása, a környezeti javak előállítása.⁶ Ennek jegyében az EU bővíti a mezőgazdaság vidékfejlesztési, ökoszociális, úgynevezett „II. pilléres” teljesítményeihez kötődő támogatási forráskereteket és jogcímeket.⁷

A multifunkcionális (termelési, környezeti és társadalmi funkció) mezőgazdaságban a *közjavak*⁸ előállítása egyre fontosabb szerepet kap.

A *közjóság* olyan jóság, amelynek fogyasztásából más fogyasztók nem zárhatók ki, de nem is zavarják egymást a fogyasztásban. A mezőgazdaság által biztosított közjavak, mint például az egészséges talaj és a hozzá tartozó tiszta talajvíz, az életképes tájazonos

⁶ HALMAI P. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda Kiadó. 60.

⁷ *Jövőkereső. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak* (2010). Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács.

⁸ A közjóság, közjavak fogalma alatt értünk a közgazdaságtanban minden olyan dolgot, amely – közvetve vagy közvetlenül – emberi szükségletek kielégítésére alkalmas. Ha egy jóság fogyasztásából nem lehet senkit kizárni, továbbá korlátlan számú fogyasztó használhatja anélkül, hogy egymást zavarnák, vagyis nem rivalizálnak egymással fogyasztói, akkor ezt a jóságot közjóságnak nevezzük.

élőhely, a termőhely⁹ stb. nem tartoznak az árutermelés körébe, piacuk nem tökéletes, nem kereskedelmi célból történik előállításuk sem. Ezeknek a közjavaknak a termelése az egész társadalom érdekét szolgálja, amely szolgáltatást a társadalomnak kell megfizetnie. A közjavak előállítása nem kötelező, csupán önkéntesen vállalható. A mezőgazdasági tevékenységekhez a közjavak jelentős száma kapcsolódik. A mezőgazdaság által biztosított közjavak egyrészt környezetvédelmi, másrészt társadalmi jellegűek.¹⁰

Környezetvédelmi jellegű közjavak:

- a környezet, a természeti táj, a kulturális örökség (mint például a sövények, a teraszos művelésű földek, és a mezőgazdasági termelés során kialakult tájképi elemek) megőrzése és fenntartása,
- a biodiverzitás fejlesztése,
- a vízminőség és a vízkészletek védelme, vízvisszatartás,
- a talaj termőképességének megőrzése,
- klímastabilitás, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése,
- levegőminőség-védelem.

Társadalmi jellegű közjavak:

- a vidéki területek életképességének fenntartása, a vidék élhetősége,
- a lakosság rekreációjának biztosítása, egészségmegőrzés,
- a foglalkoztatottság fenntartása;
- az élelmezésbiztonság megerősítése;
- állatjólét és állategészségügy.

A kizárás lehetetlensége, illetve a rivalizálás hiánya együttesen a közjavak kritériumai. Amikor mindkettő feltétel fennáll, ezeket a javakat *tiszta közjavaknak* nevezzük.¹¹ A vidékfejlesztés valójában ilyen közjavak fenntartását és újraelőállítását célozza.

2. A vidékfejlesztés tárgya: a vidék és annak fogalma

A „vidéki térségeket” eleinte a „városi térségek” ellentétéként határozták meg. Ezt a megközelítést alkalmazta az Európa Tanács által 1996-ban elfogadott Vidéki Térségek Európai Chartája is, amely szerint a vidéki térség olyan szárazföldi vagy part menti vidék, amely kisvárosokat és falvakat foglal magában, ahol a terület legnagyobb részét a következő célokra használják:

⁹ Ideértendő a magyarra nehezen fordítható *terroir* fogalma.

¹⁰ A közjavak ellentétei a magánjavak. Magánjavak (mint például maga a mezőgazdasági termék) és az élelmiszer esetében a kizárás lehetősége fennáll, továbbá a fogyasztók rivalizálnak egymással, azaz egyik fogyasztása csökkenti a másik lehetőségeit.

¹¹ A tiszta közjavakra nehéz példát találni. Ha a két kritérium közül csak egyik vagy másik teljesül – például a fogyasztásból egységet ki lehet zárni, de nem rövidítik meg egymást, vagy senki nem zárható ki ugyan a fogyasztásból, de minél többen hozzáférnek, annál kisebb értéket képvisel – ezeket a javakat *nem tiszta közjavaknak*, vagy *vegyes javaknak* nevezzük. A mezőgazdasági közjavak tipikusan ilyenek.

- mezőgazdaság, erdészet, halászat,
- a vidéken élők gazdasági és kulturális tevékenysége (kézművesség, ipar, szolgáltatások stb.),
- nem városi pihenő és rekreációs térségek,
- egyéb célok, mint például lakóközetek.

A vidék megerősítéséhez több lábon álló, diverz vidéki gazdaságot kell kialakítani, a tájat vonzó állapotban kell megőrizni. A sokszínű, több lábon álló vidéki gazdaság kialakításának ki kell terjednie a termőföldhöz kapcsolódó, annak termékeit feldolgozó tevékenységek fejlesztésére, a mikro-, kis- és középvállalkozások, a termelői-fogyasztói közösségek, továbbá a helyi és regionális termékek és piacok fejlesztésére, a régiók és kistérségek gazdasági autonómiájának növelésére.

A vidéki életminőség javításának fontos eleme az ellátás, az alapvető szolgáltatások, például a templomok, iskolák, a helyi kultúra és közösségi együttlét intézményei fenntartása, mert ezek meghatározzák a helyi társadalom, a falusi közösségek identitását. Ezek az együvé tartozás közösségi intézményei, így közpénzből származó kiegészítéssel jövedelmezővé kell tenni, vagy legalább az állam, az önkormányzat forrásaiból finanszírozni kell.

2.1. A vidéki régiók jellemzői

„A vidéki területeken az egy lakosra jutó jövedelem körülbelül egyharmadával kevesebb, a nők foglalkoztatási aránya alacsonyabb, a szolgáltatási ágazat kevésbé fejlett, általában kevesebb a felsőoktatási végzettségű lakos és kevesebb háztartás rendelkezik szélessávú internet-hozzáféréssel. Néhány vidéki régióban hatalmas problémát jelent a távoli és periférikus fekvés. A hátrányok általában még jelentősebbek a túlnyomóan vidéki régiókban, igaz az EU-szintű általános kép tagállamonként jelentős eltéréseket mutat. A lehetőségek, a kapcsolatok és a képzési infrastruktúra hiánya különösen nagy problémát okoz a távoli vidéki területeken élő nők és fiatalok esetében.”¹²

Magyarországon a rendszerváltást követően főként az agrárpolitika, a földpolitika hiánya okozta a termelés nagyarányú visszaesését és azt a helyzetet, hogy az EU-tagországokhoz képest legnagyobb hasznosítható földterülettel rendelkező Magyarországon a hazai feldolgozóipar kétharmada kerülhetett külföldi tulajdonba. Egyetlen EU-tagországban sem alakult ki olyan torz struktúra, ahol a feldolgozó vertikum elszakadt a termelőtől, és a helyben keletkező jövedelem folyamatosan eláramlik az ágazat szereplőitől távol levő multinacionális vállalatok adóoptimalizálás szisztéma szerint működő, változó központjaiba.

Az Európai Unióban használt kritériumok szerint az uniós csatlakozás időpontjában, 2004-ben Magyarország területének 96%-a vidéki térségnek minősült, ahol a népesség 74,5%-a élt. Az alapvetően vidéki területek részaránya 58,3%, az össznépeességből való részesedésük 31,3%, amely 3,2-szer magasabb az EU átlagánál (9,7%). Az összlakosság 35,9%-a élt községekben. Az összes település 54,3%-ának lakossága nem érte el az ezer főt, ezeken a településeken él az összlakosság egyötöde.

¹² Az Európai Tanácsnak készített tavaszi jelentés statisztikai melléklete – SEC (2005) 160. OECD, kibővített hatásvizsgálat SEC (2004) 931.

A vidéki térségekben „alacsony a vállalkozási sűrűség, fejletlen a tercier szektor, a vállalkozások innovációs képessége alacsony. Új vállalkozások létrehozását nehezíti a tőke, a szaktudás és a vállalkozási készségek hiánya. A gazdaság szerkezetére a gyengébb jövedelemtermelő képességű tevékenységek, valamint a fizikai foglalkozásúak és az alacsonyabb iskolai végzettségűek nagyobb aránya, illetve az aktív korú népesség kisebb aránya jellemző, ezért a jövedelmek a vidéki térségekben elmaradnak az országos átlagtól. A munkanélküliség lényegesen magasabb, a gazdasági aktivitás alacsonyabb az országos átlagnál. A népességre az öregedő korstruktúra, az alacsony képzettségi szint, gyenge mobilitás jellemző.”¹³ Az elhelyezkedési nehézségek térben koncentráltan jelentkeznek.

A vidéki térség mezőgazdasági és nem mezőgazdasági részei élesen megkülönböztethetők a városi térségtől, amelyet az ott lakók nagy koncentrátsága és vertikális, illetve horizontális struktúrák jellemeznek.

Az OECD a vidéket területi lehatárolás alapján határozta meg. Nem kapcsolta össze a földhasználattal vagy a gazdaság állapotával, ehelyett háromféle rurális területet különböztetett meg:

- a gazdaságilag integrált vidéki területek,
- a közties rurális területek,
- a távoli vidéki területek.

Helyi szinten a vidékiség meghatározása a népsűrűség alapján, míg regionális szinten az alapján történik, hogy a régió lakosságának hány százaléka él vidéken. A vidéki térségek regionális szintű meghatározása az OECD-ben használtak szerint:

- alapvetően vidéki térség: az a térség, ahol a lakosság több mint 50%-a 120 fő/km² alatti népsűrűségű (vidéki) településen él,
- jellemzően vidéki térség: az a térség, ahol a lakosság 15–50%-a 120 fő/km² alatti népsűrűségű (vidéki) településen él,
- alapvetően városi térség: az a térség, ahol a lakosság kevesebb mint 15%-a él 120 fő/km² alatti népsűrűségű településen.

A vidékfejlesztés térségeivel kapcsolatban Európai Bizottság a népsűrűségtől függő urbanizáció fokát tekinti meghatározónak.

3. A vidékfejlesztési politika lassú kialakulása a közös agrárpolitika reformfolyamataiban

Az EK a közös agrárpolitikán (CAP) belül 1960-as évek reformja a családi gazdaságban történő termelés közvetlen támogatásával, az agrártermékeket feldolgozó és piacra vivő családi gazdaságok és egyéb vállalkozások szerkezeti modernizálásával, azzal a céllal, hogy hatékonyságukat és versenyképességüket növeljék, így jövedelmi oldalról elősegítve a vidéki társadalom felzárkózását a városi térségekhez.¹⁴ Az agrárpolitika révén növekedett

¹³ Nemzeti Agrár-Videkfejlesztési Stratégia 2007–2013 1/5. változat (2005. 12. 20.)

¹⁴ A vidékpolitika hangsúlyja a „több olcsó élelmiszert” jelszón alapul.

ugyan a farmerek jövedelme, de az továbbra sem érte el más – velük összehasonlítható – társadalmi és foglalkozási rétegek jövedelmét.

A CAP-on belül 1975-ben a hegy- és dombvidéki, valamint az elmaradott területeken folytatott gazdálkodásról szóló irányelvben először jelent meg a területi-regionális megközelítés, vagyis a támogatások meghatározott körzetekben élőknek való juttatása. Ezen megközelítés a későbbiekben egyre nagyobb teret nyert, majd elvezetett a strukturális politikák, a vidékfejlesztés és a regionális fejlesztés összekapcsolásához. Az irányelv külön támogatást nyújtott azoknak a feldolgozóüzemeknek, amelyek valamilyen szempontból hátrányos körülmények között termeltek, például gyenge talajon gazdálkodtak. A cél az volt, hogy megállítsák az emberek elvándorlását ezekről a területekről. A támogatást ekkor még az élelmiszer-feldolgozó üzemeknek adták a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi egyensúly eléréséhez.

Az 1980-as évek elején a közös agrárpolitika újabb válsága egyszerre volt piaci, finanszírozási és termelés-, illetőleg településpolitikai. Ez az EU-t arra kényszerítette, hogy újragondolja a termelésbővítést preferáló támogatási politikáját. A termelés növelését célzó beruházások támogatásának megszüntetése, valamint közvetlen termeléskorlátozó intézkedések voltak ennek látható tünetei. A CAP által is felgyorsított és teremtett probléma a vidék elnéptelenedése volt. Ezt a vidék komplex gazdasági fejlesztésének támogatásával, a termelés és tájvédelem támogatásával kívánták megoldani.

A rurális politika első eszközei az úgynevezett integrált mediterrán programok voltak, amelyek mind a közös agrárpolitikát, mind a regionális és szociális alapokat felhasználták. Skócia, Franciaország és Belgium egyes részein indultak el az integrált mediterrán programok keretében. Az 1985-ben bevezetett integrált mediterrán programok előbb az újonnan belépő államok gazdálkodói versenyhátrányának csökkentésére, majd maguknak az új tagállamoknak a támogatására (például Görögország teljes területére), különböző gazdasági tevékenységek támogatására irányultak.

A második gyenge kísérlet a zöld könyv, amelyet az Európai Bizottság 1985-ben bocsátott ki *A közös mezőgazdasági politika perspektívái* címmel. Ebben rögzítették a regionális politika multiszektoriális megközelítés keretében történő integrációjának és a közösség, a tagállamok és az érintett régiók szoros együttműködésének szükségességét. A dokumentumban a vidékfejlesztési kérdések közvetlenül jelennek meg.¹⁵

1988-ban a bizottság kiadta *A vidéki társadalom jövője* című jelentését, amely elismer- te, hogy a közös agrárpolitika és a strukturális alapok együttesen sem irányultak a vidéki régiók valódi szükségleteire, sőt valójában hozzájárultak a vidéki területek jelentős problémáinak kialakulásához, például a modernizált mezőgazdaság visszafordíthatatlan kárt okozott a környezetnek. A jelentés világosan állította, hogy a vidéki területeknek többre van szükségük, mint egy szűken vett, csak a mezőgazdaságra összpontosító szabályozásra.

Az Egységes Európai Okmány 1986-ban a római szerződést új, *Gazdasági és szociális kohézió* című fejezettel egészítette ki, megteremtve a regionális politika szerződéses alapjait. Ekkortól beszélhetünk a vidékfejlesztési és területfejlesztési politikák egységes rendszerbe szerveződéséről. Egyben felhívta a figyelmet a vidékfejlesztés fontosságára és a strukturális alapok reformjának szükségességére.

¹⁵ KURUCZ M. (2003): *Az európai agrárjog alapjai*. Budapest, ELTE JTI Mobil Kiadó. 85–86.

A második eszköznek az 1988-as Delors I. csomag tekinthető, amely az Egységes Európai Okmányban foglaltak megvalósításához szükséges reformintézkedéseket tartalmazta: az Európai Unión belül az egységes belső piac megvalósítása érdekében a gazdasági és társadalmi kohézió, a regionális különbségek csökkentése elkerülhetetlen. Ennek következménye lett a területi szemlélet erősödése és a strukturális alapok reformja. A reform mintájául a korábban említett integrált mediterrán programok szolgáltak.¹⁶

Az 1992-es reform a kitűzött célokat nem teljesítette. Nem vezetett a várt termeléseszkö-
kenéshez, a termelői jövedelem bővüléséhez, a versenyképesség növekedéséhez. A közös agrárpolitika működési költségei tovább emelkedtek. Újabb korrekciós tematikaként meg-
jelent a Vidéki Térségek Európai Chartája 1996-ban, amely olyan életképes mezőgazdasági, erdészeti, halászati/vízkezelési szektorokra épülő vidékfejlesztést kívánt megvalósítani, amely képes az emberi tőke megtartására, valamint gazdasági tevékenységeket vonzani a vidékre, és amely egyúttal védi és fejleszti a sokoldalú európai vidéki gazdasági és kulturális örökséget. A charta az úgynevezett „sokfunkciós mezőgazdaság” kialakítását tartotta szükségesnek. Ennek alárendelten meghatározta a vidéki térségek funkcióit három fő területben:

- gazdasági (termelési) funkciók, amelyek magukban foglalják például a mező- és erdőgazdálkodást, a falusi turizmus, üdülés, rekreáció lehetőségeinek hasznosítását,
- ökológiai funkciók elsősorban az egészséges élet természetes alapjainak védelmét (föld, víz, levegő), a tájjelleg megőrzését, a biológiai sokszínűség, az erdő és más élőhelyek megővését, általában az ökológiai rendszerek védelmét jelenti,
- szociális funkciók, amelyek a vidéki értékek, életstílusok, kulturális javak megőrzését jelentik.¹⁷

Az Európai Bizottság 1996-ban megrendezte Corkban az Európai Vidékfejlesztési Konferenciát. Ennek záródokumentuma tíz pontban foglalta össze a vidékfejlesztés integrált megközelítését, közülük a legfontosabb a fenntartható vidékfejlesztés¹⁸ cross compliance jellege. A vidékfejlesztés lett a fenntartható fejlődés politikai, társadalmi vetülete.¹⁹

¹⁶ A Strukturális Alapok finanszírozására rendelkezésre álló összeg megduplázódott, az 1989. évi 7 milliárd ECU-t 1993-ra 14 milliárdra emelték.

¹⁷ KURUCZ 2003, 194–195.

¹⁸ A fenntartható fejlődés fogalmát először a Gro Harlem Brundtland asszony által vezetett ENSZ-bizottság (WCED) fogalmazta meg. A fenntartható fejlődés ez alapján egy olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció szükségleteinek kielégítését. A fenntartható fejlődés magában foglalja a véges természeti erőforrásokkal való racionális gazdálkodást, amely tekintettel van az ökológiai állapotra és a gazdasági növekedésre. (Brundtland-jelentés 1987. 8–9, 43–46.) A fenntarthatóság fogalma az ENSZ riói konferenciáján megfogalmazottakkal összhangban a közösségi elsődleges jogba az 1992-es maastrichti szerződéssel került be.

¹⁹ Meadows a *Növekedés határain túl* című művében elvi érveléssel mutat rá arra, hogy a legegyszerűbb definíció: egy fenntartható társadalom olyan, amely több generáción keresztül tart, elég előrelátó, rugalmas és bölcs, hogy ne tegye tönkre saját fizikai vagy társadalmi rendszerének támaszát. Tágabb értelemben fenntartható fejlődésen a gazdasági, ökológiai és társadalmi fejlődést értik, míg szűkebb értelemben a környezeti szempont érvényesülését, tehát az optimális erőforrás-használatot és környezeti menedzsmentet. Három különböző értelmezési típus alakul ki: az első kategóriába tartozó értelmezés a fogyasztás fenntarthatóságára, a második a természeti erőforrások időbeli állandóságára, míg a harmadik a jelen és a jövő generációk közötti egyenlő esély biztosítására koncentrál.

A fenntartható fejlődés²⁰ – új eleme követelményével együtt – a város és a vidék közti kapcsolat és a források elosztásának alapvető megváltoztatását célozza. Az *integrált megközelítés*²¹ szerint a vidékfejlesztés csak a különböző gazdasági szektorok – világosan lehatárolt földrajzi, területi keretek közötti – organikus együttműködésén keresztül képzelhető el. A jobban rászoruló területeknek magasabb arányú támogatást kell adni. A *diverzifikáció* (a sokszínűség kialakításának elve) a gazdasági és társadalmi életnek a helyi közösségek és magánszemélyek kezdeményezéseire alapozott sokszínűsítését célozza meg. Ehhez minden elérhető eszközt, segítséget (technikai újítások, fejlett tömegkommunikáció, üzleti szolgáltatások, kisvárosok és falvak rekonstrukciója, közösségfejlesztés) fel kell használni.

E ponthoz szorosan kapcsolódik a *szubszidiaritás* elve. A kívánt sokszínűség kialakításához elengedhetetlen a döntéshozatal decentralizációja. Az irányítást a különböző szintek (lokális, regionális, nemzeti, európai) partnerségeken keresztül együttműködésére kell alapozni, és a döntéseket mindig a lehető legalacsonyabb, az érintettekhez a legközelebb álló szinten kell meghozni. A hangsúlyt a helyi részvételre és az alulról szerveződő megközelítésre kell helyezni. A vidékfejlesztésnek koherens európai keretek között, de lokálisan, a helyi közösségek által irányítva kell működnie. A deklaráció felszólítja az EU politikusait az integrált, fenntartható vidékfejlesztés támogatására és elveinek gyakorlati alkalmazására.²²

Az Európai Unió közös agrárpolitikájának (CAP) állandó és inkább kudarcos, semmint sikeres reformzuhataga keretében az Agenda 2000 bevezetésével nyer másodlagos közösségi politikai célt – a közös piaci rendtartások mellett – a vidékfejlesztési politika. A kialakulása az agrárpolitika versenyképességének növekedési irányba fordulásából táplálkozik. Az Agenda 2000 az agráriumnak az ipariszolgáltató-szektorral szemben fennálló, negatív előjelű jövedelemdiszparitását úgy kívánta csökkenteni, hogy a versenyképes birtokok támogatását helyezte előtérbe, hogy ezáltal az agrárium településszerkezeti elemének a rurális térségeknek az urbanizált térséggel szembeni gazdasági aktivitási, ezzel együtt az életszínvonalbeli és népességmegtartó hátrányát mérsékelje. Ez a célkitűzés látványos csődöt mondott.

Az Agenda 2000 reformcsomag vázolja fel az európai mezőgazdaság új, multifunkcionális modelljét, amely a fentebb említett elvárásoknak megfelelően új alapokat teremt az agrárpolitika és a vidékfejlesztés számára.

²⁰ A fenntarthatóság rövid idő alatt divatszóvá, tematizált fogalomná vált, ma már nem lehet megkerülni, sokszor csak kötelező díszítő jelző minden társadalmi, gazdasági, műszaki közleményben. Biztatást ad ebben a tekintetben nekünk Stiglitz, Sen és Fitoussi definíciós kísérlete: milyen társadalomműködtetési modellt mint tőkét adunk át jövőnek, ökológiai műszaki, gazdálkodási, szociális életmódbeli és kulturális metszetű tekintetben.

²¹ A vidékfejlesztésnek a közös agrárpolitika integráns részévé kell válnia. E pont következetes érvényesítése szintén az EU-intézményhálózat, a döntési mechanizmusok és a finanszírozási rendszer átalakítását követelné meg (például a vidékfejlesztés önálló intézményhálózatának kialakítása, forrásainak elkülönítése). HALMAI P. (2004): *A reform ökonómiaja. EU közös agrárpolitika: fordulópont vagy kiigazítás?* Budapest, KJK–KER-SZÖV. 13–14.

KATONÁNÉ KOVÁCS J. (2011): A többfunkciós mezőgazdaság értelmezése. *Őstermelő Gazdálkodók Lapja*, 2011. április–május, 119–120., FODOR L. szerk. (2005): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó. 165–166.

²² *The Cork Declaration – A living countryside*. Elérhető: www.europa.eu.int. (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

A természetvédelmi szempontból jelentős mezőgazdasági rendszerek (HNV farming systems) fenntartásának egyik legfontosabb eszközévé a természetvédelmi ösztönzők váltak²³. A természetvédelmi ösztönzők a CARPE²⁴ „kódexe”, a CAP átalakítása jegyében 1999-ben megjelent 1257/1999 EK Tanácsi Rendelet /1999. május 17./ *az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és bizonyos rendeletek módosításáról és hatálytalánításáról*.²⁵ Az új jogszabály jórészt korábban is meglévő, modernizációval, illetve szerkezetátalakításokkal kapcsolatos jogszabályokat foglal egységes rendszerbe *vidékfejlesztési rendelet* köznyelvi elnevezéssel, és számos korábban hozott rendeletet magába olvasztott. A bizottság által 2002 júliusában közzétett félidejű felülvizsgálat három célt jelölt meg, amelyek közül az első a vidékfejlesztés erősítése a CAP első pilléréből annak második pillérébe való átcsoportosításával, a kötelező moduláció bevezetésével és a vidékfejlesztés rendelkezésre álló eszközparkjának bővítésével az élelmiszer-minőség javítása, magasabb környezeti színvonal elérése, állatvédelmi szabályok érvényesítésének erősítése végett.²⁶

Az új közösségi agrárpolitika abból az illúzióból indult ki, hogy ha a társadalmaktól elvont jelentős adóforintokat az önellátó agrárium felől átcsoportosítja a jövedelemtermelésre alkalmas, úgynevezett versenyképes agrárium felé, akkor a versenyképes agrártermelés finanszírozza a társadalmi háttérét is.²⁷ Bár a kitűzött cél nem valósult meg, de létrejött egy újabb, immár belső feszültségviszony az agráriumon belül: a kisebb gazdaságok lassú tönkremenetelével. Az új támogatási szisztéma a versenyképességet nem emelte meg olyan mértékben,²⁸ hogy annak folytán a mezőgazdasági üzemek a külső piacokon versenyképessé váltak volna,²⁹ de a diszfunkcionális hatások hamar jelentkeztek a rurális térségek jövedelmi helyzetének sülyedésében. Ettől függetlenül a jövedelem- és exporttámogatások megszüntetését és az uniós piacra jutást célzó, az USA-val folytatott küzdelemben is alulmaradt az unió, és a hosszú politikai csatározás az uniós agrárpolitikának a GATT-egyezmény keretébe való beillesztésével zárult.

²³ NAGY Sz. – MÁRKUS F. – ÁNGYÁN J. (1997): *Az EU csatlakozás várható hatása a Környezetileg Érzékeny Területek (ESA) rendszerére és az extenzív gazdálkodási módok megőrzésének lehetőségeire*. Elérhető: http://mek.oszk.hu/09800/09809/pdf/zold_belep_15.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

²⁴ Common Agricultural and Rural Policy for Europe (Európai Közös Agrár- és Vidékfejlesztési Politika)

²⁵ A végrehajtás részletes szabályairól külön jogszabály, az 1750/1999 EK rendelet rendelkezik. (A célprogramok végrehajtásával kapcsolatos szabályokat a Határozatok Tára, 1999/37. számában tartalmazza.)

²⁶ HALMAI 2004, 156 –157.; COM(1999) 719. final.

²⁷ A Mansholt-terv szerint olyan gazdaságokra kellett volna korlátozni a közvetlen támogatásokat, amelyek meghatározott időszakban legalább két – teljes munkaidőben dolgozó – munkaeörvel megfelelő üzemi jövedelmet érnek el, munkaeörnként évi 2300 órát teljesítve. Minden ilyen üzemre egyedi fejlesztési tervet kellett kidolgozni.

²⁸ TÓTH B. (1996): *Az agrárnépesség és birtokmérétek az EU-ban*. Budapest, Országos Mezőgazdasági Könyvtár és Dokumentációs Központ. 4. 1–2.

²⁹ A közös piaci országokban az átlagos birtoknagyság 1960 és 1970 között 2,3 hektárral, 1970 és 1980 között mindössze 1 hektárral nőtt az alapító hat országban, átlagban 13,7 hektárra emelkedett. Később, a bővülés nyomán a kilenc tagországban is csupán 17 hektár volt a gazdaságok átlagos területe. Vagyis a gazdaságok majdnem 80%-a még mindig kisebb volt 20 hektárnál. Az említett évtizedben – 1970 és 1980 között – lezajlott szerkezetváltás, az átlagterület 1 hektáros növekedése semmiképp sem nevezhető gyorsnak. A közös agrárpolitika egyéb fő céljai sem valósultak meg. Nem csökkentek a piactámogatás költségei, nem szüntek meg a termékfölöslegok. Tíz év alatt nem sikerült megfelelő struktúrapolitikai eredményeket elérni. A támogatásoknak még mindig csak 4–5%-a irányult a birtokszerkezet javítására. Nem sikerült elérni azt a célt, hogy 10 év alatt a szerkezetpolitikára fordított kiadások felülmúlják az ártámogatási kiadásokat.

A közös vidékfejlesztési politika az unión belüli angol–francia–német torzszalkodás foglyává vált CAP versenyképességi irányba történt elmozdításának korrigáló, korrekciós eszközeként jelent meg, inkább a településszerkezeti elemek, a rurális térségek megőrzésének céljával. A szlogenek szintjén tetszetős multifunkcionális mezőgazdaság, illetőleg a fenntartható fejlődés varázsszavaiba csomagolt új policy szép célokat tűzött ki maga elé: a több lábon álló, környezetet nem terhelő, munkalehetőséget biztosító, diverzifikált vidék kialakulását, megőrzését. A vidékfejlesztés szinergikus felhangokat is kapott: rurális térségek átfogó fejlesztése kapcsolódna az EU strukturális fejlesztési programjainak más elemeihez is. A vidékfejlesztési intézkedések kedvezményezettjei a hátrányos helyzetű mezőgazdasági termelők, élelmiszer-feldolgozók, illetve vidéki közösségek. A vidékfejlesztési politika, eltérően a CAP piacsabályozási modelljétől, megfelelően a vidéki térségek lakóinak puha érdekérvényesítő képességeinek nem alanyi jogokon alapul, nem automatikusan, hanem programfinanszírozás segítségével működik: a támogatáshoz való hozzájárítás (subsidy accession instead of market accession) pályázati elvű, feltétele a régió vagy a tagállam által összeállított terv. Ugyanennek a logikának a mentén a vidékfejlesztési politikának nem alapelve a közösségi finanszírozás sem, a programokat részben a tagállam finanszírozza, a közösségi elemet pedig a tagállam előfinanszírozza.³⁰

A vidékfejlesztési politikának abban a pillanatban, amikor a politikai felhőképzést a jogi szabályozás szintjén meg kell jeleníteni, alapkérdésévé válik a vidékiség normatív fogalmának meghatározása.

A bizottság 2003 januárjában közreadott reformtervezete a CAP-reform szükségességét az élelmiszer-biztonság, a vidéki környezetvédelem és a nagyobb jövedelem biztosításában jelölte meg. Kiemelt továbbá az EU pozíciójának megerősítése a WTO-val folytatott tárgyalásokon.

A reform célja a mezőgazdaság versenyképességének és piacorientáltságának fokozása, a CAP jelentős egyszerűsítése, a csatlakozási eljárás támogatása és az imént már említett EU-pozíció erősítése a WTO-tárgyalásokon.

Az Európai Unió agrárminiszterei 2003 júniusában a bizottság radikális javaslatainál mérsékeltébb átcsoportosítást fogadtak el. A döntés legfontosabb eleme az agrárköltségvetés kétharmadát kitevő, élelmiszer-termelésen alapuló közvetlen kifizetések elválasztása a termeléstől. Kötelező kölcsönös megfeleltetési szabályokat vezettek be. A vidékfejlesztést érintő lényegi változtatás a *moduláció* kötelezővé tétele lett. Bár ennek lehetősége 2000-től létezett, korábban ez nem volt kötelező, és csak néhány ország vezette be.

A vidékfejlesztési intézkedések finanszírozása érdekében megállapodtak a nagyobb gazdaságoknak fizetendő közvetlen támogatások csökkentésében évi 5000 €/gazdaság évi támogatási összeg felett.³¹ A modulációból az adott tagországban keletkező pótlólagos forrás 20%-át a tagország maga használja fel, az összeg további részét szétosztják a tagországok között a megművelt terület, az agrárfoglalkoztatás és az egy főre eső GDP adatainak figyelembevételével. Ugyanakkor mindegyik tagországnak meg kell kapnia a saját gazdálkodói által megtermelt modulációs összeg legalább 80%-át. A moduláció nem vo-

³⁰ HALMAI 2007, 189–190.

³¹ E határ felett 2005-től évente a közvetlen támogatás 3%-át, a második évben 4%-át, és 2007-től 5%-át vonják el.

natkozik az új tagországokra mindaddig, amíg a közvetlen jövedelemtámogatások el nem érik az EU szintjét.³²

A Gazdasági és Szociális Bizottság 2003 júliusában nem rejtette véka alá aggályait a reform szabályaival kapcsolatban. Általánosságban üdvözölte azt a tényt, hogy az újonnan elfogadott szabályozás eredményeként az Európai Unió WTO-val kapcsolatos tárgyalási pozíciója megerősödött, ugyanakkor felhívta a figyelmet a CAP renacionalizálásának veszélyére, amely az ár- és jövedelempolitika szétválasztása miatt fenyeget.³³

A bizottság 2003 novemberében rendezte meg az Agenda 2000 utáni teendők meghatározása érdekében a Corkban tartottat követő második vidékfejlesztési konferenciáját. A záródokumentum fontosnak tartotta rögzíteni, hogy a vidéki térségek gazdasági, környezetvédelmi és szociális fejlődése fenntartható, továbbá kiemelte a csatlakozásra váró országok felelősségét. Hangsúlyozta, a vidékfejlesztés nem képzelhető el a továbbiakban kizárólag a mezőgazdaság alapján, azon túl kell terjeszkednie, különben elképzelhetetlen az életképes és fenntartható vidéki közösségek támogatása. Meghatározta a vidékfejlesztés jövőben követendő alapelveit, ezek közül a legfontosabbak:

- az életképes vidék (a befektetések a fenntartható fejlődést biztosítják, és új munkahelyeket teremtenek, különösen a fiataloknak és a nőknek),
- meg kell őrizni az európai vidék sokszínűségét, és bátorítani kell a szolgáltatások színvonalának emelését; meg kell őrizni a természetes tájképet és a kulturális hagyományok sokszínűségét,
- a vidékfejlesztési politika a vidéki társadalom szükségleteit kell, hogy szolgálja,
- a vidékfejlesztési politikát a kibővített EU minden vidéki térségében alkalmazni kell,
- több befolyást kell biztosítani a programban való együttműködéshez,
- a vidékfejlesztési politikát a szubszidiaritás elvének figyelembevételével kell a köz- és a magánszféra partnersége alapján végrehajtani,
- fontos és szükséges a vidékfejlesztési politika jelentős egyszerűsítése; ennek megvalósítása egyetlen programozási, pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerben történjen a vidékfejlesztés igényeinek megfelelően.³⁴

³² Magyarországra és a többi újonnan csatlakozó országra először 2013-ban vonatkozott a moduláció, amelynek következtében – az 5%-os modulációt figyelembe véve –1,2 milliárd euró többletforrás keletkezett. A garanciarészlegbe sorolt és az Agenda 2000-ben rögzített 4 kísérő intézkedés közül témánk szempontjából az agrár-környezetvédelmi, erdősítési kísérő intézkedés kiemelten fontos.

Az új vidékfejlesztési intézkedések között szerepelt:

a Natura 2000 bevezetéséhez adott támogatás; az új tagországoknak is ki kell jelölniük a védett növény- és állatfajok élőhelyeit a Natura 2000 természetvédelmi rendszerben.

Erdészeti támogatás: a támogatás a továbbiakban nemcsak magánszemélyeknek és gazdasági társaságoknak jár, hanem azt kiterjesztik az állami tulajdonban levő ökológiai és szociális célokat szolgáló erdőkre is.

Kedvezőtlen adottságú területek támogatása;

³³ *CAP Midterm review: a reaction from the EESC 07/07/2003 Commission Press Room*. Elérhető: www.europa.eu.int. (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.) Csak mellékesen jegyzem itt meg, hogy a renacionalizálás a 2020-as CAP-reform reális veszélyévé vált, és alapvetően a nettó befizető országok, így német, holland, osztrák érdeke, amely az úgynevezett „brexit” időpontjáig itt találkozott a brit törekvésekkel is.

³⁴ *The European Conference on Rural Development*. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-03-236_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

3.1. A vidékfejlesztés új generációja 2007–2013 és 2014–2020 között

A vidékfejlesztés új jelszava az egyszerűsítés, az egységes finanszírozási, programozási, pénzügyi irányítási és ellenőrzési keret létrehozása. Intézményi oldalról létrehozták az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (EMVA), amelyet a többéves programozást lehetővé tevő pénzügyi irányítási és ellenőrzési szabályok alapján kezelnek.

A vidékfejlesztés³⁵ a közösségi szolidaritáson alapuló, és nem uniós finanszírozású politika, amely újabb feszültségviszonyt teremt a részben közösségi politikává fejlődő közös környezetvédelmi politikával. Az osztott politikának megfelelően meghatározott a társfinanszírozás, és annak aránya az egyes tengelyek szintjén, lehetőséget adva a tagállamoknak a tengelyen belüli átcsoportosításra. A szervezeti felépítés terén szintén az egyszerűség jellemző: minden programhoz tartozik egy operatív végrehajtással megbízott irányító hatóság és egy kifizető ügynökség, aki a pénzügyi végrehajtásért felel.

A magyar nemzeti programok az uniós vidékfejlesztési programokba épültek be, az ökoszociális gazdálkodást előmozdító agrár-környezetgazdálkodási programok, és azok „támogatási” rendszere (VP AKG) elnevezés alatt.³⁶ Az AKG a régi mezőgazdálkodás környezeti, természeti kihívásokra adott válaszingázkedés, közgazdasági tartalmát tekintve nem jövedelemtámogatás, jövedelemkiegészítés, hanem a környezettudatosabb gazdálkodásból adódó többletköltségek és csökkenő bevételek kompenzációjára szolgál. Az AKG támogatási rendszerben részt vevőknek gazdálkodási gyakorlatukat az előírásoknak megfelelően némiképp át kell alakítani. Az AKG célja, hogy segítse a megváltozott környezeti feltételekhez való alkalmazkodást. Az Agrár-környezetgazdálkodási támogatás önkéntesen vállalható kifizetési és követelményrendszer, amellyel a gazdálkodók hozzájárulhatnak a fenntartható agrárkörnyezet megteremtéséhez.

Az Agrár-környezetgazdálkodási támogatás céljai a korábbiakhoz hasonlóan továbbra is:

- a vidéki területek fenntartható fejlődésének támogatása,
- a környezet állapotának megőrzése és javítása,
- a mezőgazdasági eredetű környezeti terhelés csökkentése, valamint
- a természeti erőforrások fenntartható használatán alapuló mezőgazdasági gyakorlat erősítése.

Emellett kiemelten támogatja:

- a biodiverzitás megőrzését, a természet, a víz, és a talaj védelmét,
- a klímaváltozás elleni küzdelmet és
- az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodást a termőhelyi adottságoknak megfelelő termelési szerkezet, a környezettudatos gazdálkodás és fenntartható tájhasználat kialakításával.

³⁵ 2002-ben – hazai költségvetésből finanszírozott – Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program (NAKP) indult el. 2004–2009 között a Nemzeti Vidékfejlesztési Terven (NVT) belül, 2009–2014 között pedig az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) keretében nyílt lehetőség az Agrár-környezetgazdálkodási programhoz való csatlakozásra.

³⁶ 1305/2013/EU rendelet; 150/2004 (X. 12.) FVM rendelet.

A Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben (NVT) meghirdetett ökológiai gazdálkodást előmozdító ÚMVP-célprogram területei

Integrált szántóföldi növénytermesztési célprogram

1. Horizontális szántó
2. Tanyás gazdálkodás célprogram
3. Ökológiai szántóföldi növénytermesztés

Az Ökológiai gazdálkodás támogatása a VP-ben külön intézkedés.

4. Extenzív gyepgazdálkodási célprogram
2. Horizontális gyep
5. Ökológiai gyepgazdálkodás

Az Ökológiai gazdálkodás támogatása a VP-ben külön intézkedés.

6. Integrált gyümölcs- és szőlőtermesztési célprogram (horizontális ültetvény)
7. Hagyományos gyümölcsstermesztés célprogram
8. Ökológiai gyümölcs- és szőlőtermesztés

Az Ökológiai gazdálkodás támogatása a VP-ben külön intézkedés.

9. Nádgazdálkodás (horizontális nádas)
10. Természetes vizes élőhelyek mocsarak, zsombékok, sásos területek gondozása célprogram
11. Vizes élőhelyek létrehozása és kezelése célprogram
12. Szántóföldi növénytermesztés tűzokélfőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram

MTÉT tűzokvédelmi szántó tematikus előírás csoport

13. Szántóföldi növénytermesztés kék vércse élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram

MTÉT Kék vércse védelmi szántó tematikus előírás csoport

14. Szántóföldi növénytermesztés vadlúd- és daruvédelmi előírásokkal célprogram

MTÉT Alföldi madárvédelmi szántó tematikus előírás csoport

15. Szántóföldi növénytermesztés madár- és apróvad élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram

MTÉT Hegy- és dombvidéki madárvédelmi szántó tematikus előírás csoport

16. Gyepgazdálkodás tűzokélfőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram

MTÉT tűzokvédelmi gyep tematikus előírás csoport

MTÉT Alföldi madárvédelmi gyep tematikus előírás csoport

17. Gyepgazdálkodás élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram

MTÉT Hegy- és dombvidéki madárvédelmi gyep tematikus előírás csoport

MTÉT Nappalilepke-védelmi gyep tematikus előírás csoport

18. Vízerózió elleni célprogram

Erózióérzékeny szántó tematikus előírás csoport

19. Szélerózió elleni célprogram

*Belvízérzékeny szántó tematikus előírás csoport**Aszályérzékeny szántó tematikus előírás csoport**Belvízérzékeny gyep tematikus előírás csoport*

20. Környezetvédelmi célú gyeptelepítés célprogram

21. Természetvédelmi célú gyeptelepítés célprogram

A támogatás összege továbbra is öt éven keresztül, évente, az egységes kérelem keretein belüli kifizetési kérelemben igényelhető. A sikeres támogatási kérelem (pályázat) benyújtását követően kézhez kapott támogatói okirat nem jelenti automatikusan a támogatás kifizetését, csupán a támogatásban való részvételre jogosít fel.

A támogatási összeg igényléséhez évente külön kifizetési kérelem benyújtása szükséges. A támogatási összeget a kifizetési kérelem elbírálását követően ítélik oda, területalapú, vissza nem térítendő támogatás formájában. A támogatás az előírások teljesítésével összefüggő többletköltségeket és elmaradt bevétel ellentételezését szolgálja, igénybevételéhez az előírásokat be kell tartani, kifizetésre csak az előírások betartásának ellenőrzése és a gazdálkodási napló egyes adatait tartalmazó webGN beérkezése után kerül sor.

Az egyes tematikus előírás csoportokra külön-külön támogatási összeg vonatkozik. A kifizetés összege ezért minden gazdálkodó esetében eltérő lehet, hiszen az függ az egyes tematikus előírás csoportok kialakításától. A végleges összeg tehát két tételből alakul ki: az alapsomag egyösszegű kifizetéséből és a választható előírások utáni, előírásonkénti támogatások összegéből. Így a kifizetési összeg a választott előírások számától és az azokhoz rendelt kifizetési összeg nagyságától függ.

A támogatás összegét euróban állapították meg, tagállami fizetőeszközben (forintban) fizetik ki, és a tárgyév január 1-jén fennálló euró/forint árfolyam szerint határozzák majd meg.

4. A földvédelem a vidékfejlesztés keretébe tartozó környezeti javak védelmének rendszerében

A termőföld mint korlátozott mértékben rendelkezésre álló erőforrás nem munkatermék, monopolizálható, sérülékeny természeti elem, így megőrzése kiemelt gazdasági-társadalmi érdek. A termőföld és az erdő Magyarország nemzeti vagyonának 35%-át képező természeti erőforrások között 75%-os részarányt képvisel, az összes hazai erőforrás mintegy 26%-át. A magyarországi termőföldvagyon – az úgynevezett ipusági társadalmakhoz, különösen az Európai Unió más tagországaival képest – nagy mennyiségben rendelkezésre álló, jó

állapotú, tisztának mondható erőforrás, egyben a tiszta víz, az egészséges ökoszisztémák, az élelmiszerek előállításának viszonylag stabil háttere.³⁷

A 20. századtól kezdve a természeti és mezőgazdasági földhasználat drámai mértékben szorul vissza, a termőföld mennyisége évről évre rohamosan csökken. Az elmúlt évtizedekben közel egy millió hektárral csökkent a mezőgazdaságilag művelt terület mennyisége, amelyet egyrészt erdősítés (hatszázezer hektár), másrészt viszont művelésből történő kivonás (négy százezer hektár) eredményezett.³⁸ Ugyanakkor a jogszabályokban tükröződő erőfeszítések, a meghirdetett pályázatok ellenére a termelésbe visszaállított termőföld mennyisége minimális, gyakorlatilag elhanyagolható mértékű.

4.1. A földvédelem a környezetvédelem mediális, a vitális és a kauzális védelem tengelyében

A környezetvédelem egyik célja az ember – ipari, mezőgazdasági, bányászati stb. – tevékenységéből fakadó káros következmények kiküszöbölése és megelőzése.³⁹ Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)⁴⁰ és annak alapján a környezetvédelmi törvény az életközösségek természetes folyamatait és viszonyait, a biológiai sokféleséget emeli a feltétlen védelem centrumába.

A földvédelem⁴¹ a környezetvédelem úgynevezett mediális védelmi részéhez tartozó önálló terület, de a természeti területek révén átnyúlik a vitális,⁴² az idegen anyagok (mint például a hulladék földben való elhelyezése) által pedig a kauzális környezetvédelem⁴³ terénümlőjére is.

A földvédelem az élőhelyvédelem tárgyi alapja, és így valamennyi természeti és természetközeli állapotú életközösség élőhelyeire kiterjed,⁴⁴ és egyszerre tárgya a környezetvédelemnek és az azzal nem azonos a természetvédelemnek. Kötelező előírás szerint

³⁷ Az ország összterületének mintegy kétharmada művelt terület, ez az európai átlag közel kétszerese. Ebből a szántóként hasznosítható terület kb. 4 700 ezer hektár, a teljes terület 50,6%-a, ez pedig háromszorosa az európai átlagnak, amelynek köszönhetően hazánk Európa második „legfelszántottabb” országának számít. A mezőgazdasági területek arányát tekintve is csak Dánia előzi meg hazánkat.

³⁸ Míg 1938-ban a művelésből kivont terület aránya az ország teljes területének csupán 6,6%-át tette ki, addig 1990-ben ez az arány 11,5%, 1996-ban pedig már 13,8% volt, 2007-ben pedig 30%. A kivont területek 31%-át az ipar és a bányászat, 30%-át egyéb célok szolgálatába állították, 25%-ot pedig belterületbe vontak.

³⁹ BÉRCESI F. (2008): Környezet- és természetvédelmi igazgatás. In KILÉNYI Géza et al. szerk.: *A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve*. Budapest, Complex Kiadó. 1219.

⁴⁰ Lásd erről az Alaptörvény XX. és XXI. cikkeinek rendelkezéseit.

⁴¹ Különböző módon közvetlenül és egyszerre szabályozza az Alaptörvény P) cikke, XXI. cikke, ennek végrehajtására a környezetvédelmi törvény 14–17 cikkei, továbbá a 2007. évi CXXIX. törvény.

⁴² A Tvt. 4. § i) pontjának értelmében az élőhely az a meghatározható térbeli egység, ahol adott élő szervezet és állománya (populáció), vagy élőlények életközössége a természeti rendszerben előfordul és a kialakulásához, fennmaradásához, szaporodásához, tenyésztéséhez szükséges környezeti feltételek adottak.

⁴³ 1995. évi LIII. törvény 15. § (1) A föld felszínén vagy a földben olyan tevékenységek folytathatók, ott csak olyan anyagok helyezhetők el, amelyek a föld mennyiségét, minőségét és folyamatait, a környezeti elemeket nem szennyezik, károsítják. (2) Az anyagok elhelyezésének környezetvédelmi feltételeit külön jogszabály állapítja meg.

⁴⁴ 1995. évi LIII. törvény (Kt.), 23. § (2) és (1) bekezdések.

E generális előírások konkretizálásaként az élővilág igénybevétele mértékének és helyének szabályozására jogszabály vagy hatósági határozat igénybevételi határértéket állapíthat meg [Kt., 23. § (3) bek.].

a tagállamok nem engedélyezhetnek olyan beavatkozást, amely komolyan veszélyeztetheti valamely természeti terület meghatározott ökológiai jellemzőit. Ez különösen igaz akkor, ha a beavatkozás jelentős mértékben csökkentheti a természeti terület nagyságát, vagy a területen élő veszélyeztetett fajok eltűnéséhez vezethet, vagy a természeti terület elpusztítását vagy lényegi jellemzőinek megszüntetését eredményezi.⁴⁵

Környezetvédelmi, természetvédelmi és agrárgazdasági érdekek is amellett szólnak, hogy a környezetbarát termelést megkövetelő uniós normák végrehajtásában is átlagon felül teljesítsen a hazai agrárium.

4.2. A földvédelem alkotmányjogi alapjai

Az Alaptörvény P) cikkelye a termőföldet mint természeti erőforrást a jövő generációi számára helyezi alkotmányos védelem alá. Ez egyszerre jelent az állam számára objektív intézményvédelmi kötelezettséget, illetve megjelenik alanyi jogvédelmi területként is, az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog kimondása révén.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a természeti erőforrásokat, különösen a termőföldet, az erdőket és a vízkészletet, a biológiai sokféleséget, különösen a honos növény- és állatfajokat mint a nemzet közös örökségét a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében történő védelmét és fenntartását az állam és mindenki kötelességévé teszi.⁴⁶ Az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdése tiltja Magyarország területére elhelyezés céljából szennyező hulladék behozatalát.

4.3. Feszültségviszony a környezetvédelmi és a termőföldvédelmi törvény között a földvédelem tartalma tekintetében

A magyar szabályozásban az Alaptörvény kötelezése és felhatalmazása alapján a földvédelem általános, keretjellegű előírásait a Környezetvédelmi törvény (Kvt.) tartalmazza, amelyhez képest számos egyéb tárgykörhöz tartozó jogszabály ír elő speciális követelményeket. Kiemelendő ezek közül a termőföld védelméről szóló törvény (Tfvt),⁴⁷ amely az ország területének mintegy 87%-át kitevő termőföldek hasznosítását, védelmét, értékelésének módját, illetve talajvédelmét szabályozza.

A Kvt. és a Tfvt. eltérő szemléletet és célokat követ. A környezetvédelem szempontjából a föld a környezeti rendszer egyik eleme a víz, a levegő, az élővilág és a mesterséges vagy épített környezet mellett. A földet ennek megfelelően nem csupán önmagában, de a többi elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatások figyelembevételével kell védeni, szem előtt tartva az elemeken belüli arányokat és folyamatokat is.

A környezetvédelmi törvény alapján a földvédelem kiterjed a föld felszínére és a felszín alatti rétegeire, a talajra, a kőzetekre és az ásványokra, ezek természetes és átmeneti

⁴⁵ C-244/05. számú ügy, a Bund Naturschutz in Bayern eV és társai kontra Freistaat Bayern. A Legfelsőbb Bíróság leszögezte, hogy kiemelt közösségi jelentőségű élőhelytípus vonatkozásában a *részletes környezeti hatástanulmány* vizsgálata és értékelése nem mellőzhető (EBH2007. 1752).

⁴⁶ Alaptörvény T) cikk (3): Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

⁴⁷ 2007. évi CXXIX. törvény, a Tfvt.

formáira és folyamataira, magában foglalja a talaj termőképessége, szerkezete, víz- és levegőháztartása, valamint élővilága védelmét is.

A talajfedettséget eredményező beruházás (építés, bányászat) folytatása esetén, annak megkezdése előtt a beruházónak gondoskodnia kell a termőréteg megfelelő letermeléséről és termőtalajként való felhasználásáról.⁴⁸ A kőzetek és ásványok bányászatára, kitermelésére vonatkozóan – ha törvény így rendelkezik – igénybevételi határértéket kell meghatározni.⁴⁹ A föld igénybevételével járó tevékenység befejezése után a terület ütemezett helyreállításiáról, rendezéséről, illetőleg újrahasznosításának feltételeiről a terület használója köteles gondoskodni.

Ehhez képest a Tfv. tartalmát tekintve elsődlegesen nem környezetvédelmi, hanem gazdálkodási norma, háttérben gazdasági szempontokkal, amelyekhez környezetvédelmi megfontolások is kapcsolódnak (külső integráció). E törvény szabályai a mezőgazdasági ágazat termelőképessége fenntartása érdekében, termelési tényezőként és eszközként védik a földet. Aláhúzza e körülményt a törvény azon rendelkezése, amely szerint földvédelmi rendelkezéseinek a *hatálya* kifejezetten nem *terjed ki a föld mint környezeti elem védelmére*. Ez a deklaráció viszont a föld védelmét a környezetvédelemtől függetleníti, a szabályozást légüres térbe helyezi, és a védelmi rezsimet a mezőgazdasághoz kötötté teszi.

A termőföldvédelmi törvény⁵⁰ védelmi mechanizmusát vizsgálva alapvető kérdés merül fel: a földet mint agrártermelési tényezőt vagy mint környezeti elemet védi? A Tfv. bizarr módon efelől kétséget sem hagy, visszafeleselve a környezetvédelmi törvénynek, nem tekinthető szabályozását a föld mint környezeti elem védelmének.⁵¹

Amennyiben a termőföldet termelési tényezőként védjük, akkor nem tudunk választ adni arra a kérdésre, mit és miért védünk a földtulajdonossal és a földhasználóval szemben. A tulajdonos, illetőleg a földhasználó uralma alatt lévő termelési tényező rendeltetésszerű használata mint gondossági magatartási mérték a termelési célfüggvény által determinált.

A föld termelésben való használata a termelt növények gazdaságos előállításának logikája mentén értelmezhető. A föld igénybevétele erre a célra történik, így idegen anyagokkal való terhelése, azaz az anyagbevitel a termelés, termesztés folytán keletkező új dolgok anyagkivételéhez szükséges fedezetet teremt meg. A földhasználó ebben a magatartási folyamatban célszerűen és okszerűen viselkedik. Amennyiben az uralma alatt tartott és rendelkezésére álló termelési tényezőt rongálja, azt mint az önkárokozó magatartást lehet értékelni. Az önkárokozásnak ez a formája nem tiltott cselekmény, önmagától a károkozót nem kell megvédeni.

A termőföld termelési tényezőként közgazdasági értelemben internalizálható elem, mikroszinten költségtényezőként kalkulálható és beépíthető, következésképpen nem igényel közigazgatási-hatósági szabályozást. Utóbbi hatása ex post jellegű, nagy az érvényesítési költségigénye, gyakran bizonytalan eleme a vállalkozói várakozásoknak.

⁴⁸ 1995. évi LIII. törvény 16. §.

⁴⁹ 1995. évi LIII. törvény 17. § (1) bekezdés.

⁵⁰ 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről.

⁵¹ 2007. évi CXXIX. törvény.

Egészen más kérdésekre kell válaszokat adnunk, ha a termőföldet mint környezeti elemet védjük, hiszen az a földhasználóval szemben is egyfajta externalitásként jelentkezik. A földhasználó olyan speciális, természeti meghatározottságú anyagot használ fel a termelési folyamatban, amely természeténél fogva szükségszerűen közvetlen és szerves kölcsönhatásban áll más, ugyancsak természeti meghatározottságú elemekkel, mint a víz, a levegő, a szomszédos talajok. A környezeti hatásterület szerinti más földhasználók, úgynevezett harmadik személyek jelenléte adja az ő jogos érdekeiknek figyelembevételét, ennek folytán a földtulajdonjog, illetőleg a földhasználati jog tartalmának korlátozását. E korlátozás lehet magán-, illetőleg közjogi gyökerű egyaránt. A jogkorlátozás jellege abban a tekintetben közömbös, hogy a földhasználónak mint környezeti elem használójának a használat során mások, szomszédjogok jogosultjainak érdekei tiszteletben tartásával lehet eljárnia, amelyet a jog a kölcsönös érdekkiegyenlítés zsinórmértéke szerint értékel.

A termőföldre vetítve az előbbi érdekkiegyenlítési folyamatot, tulajdoni oldalról rá kell mutatnunk a termőföld tulajdonjogi összetettségére. A földfelszint jelentő termőtalajréteget meghaladóan a föld a mélységi rétegeiben ásványi anyagokat, természeti erőforrásokat, és a föld méhének kincseit tartalmazza, amelyek a köztulajdon, a public domain tárgyai. Amikor tehát a föld igénybevételével járó tevékenység során a környezeti hatásterület szerinti – horizontális síkban – szomszédok magánjogi szomszédok, vertikális síkban az ásványi anyagok, föld méhének kincsei, természeti erőforrások tekintetében közjogi szomszéd az állam. Ebből eredően a földtulajdon magánjogi és közjogi korlátozásai tulajdonjogi metszetben is megalapozottak.

A Tfv-t-ben a közjogi korlátozások körében elsősorban a tiltás, illetőleg a meghatározott magatartások előírása, másodsorban a magatartások hatósági engedélyezési rendszere, harmadsorban és korlátozott mértékben az autonóm cselekvések türése érvényesül. A közjogi korlátozások érvényesítése a közigazgatási jog terrénuma, ahogy a szabályozás metódusválasztása is mind a normatív, mind az egyedi aktusok tekintetében.

Az Alaptörvény P) cikke mentén a földvédelem mint természeti erőforrás védelme környezeti elemre és azon belül értelmezhető termelési tényezőre vonatkozhat, és így épülhetnek rá a földtulajdonjogot és földhasználati jogot terhelő és mindenkit jogosító közjogi korlátozások. Termelési tényezőként a termőföld tőketermékként értelmezett, és a tőkehasznosítás során más eredetű és jellegű magánjogi korlátozásokat lehet érvényesíteni, de semmiképpen sem lehet közjogi korlátozásokat szembesíteni a földtulajdonossal, illetőleg földhasználóval szemben.

A föld környezeti elemként bújik ki a termelési tényezőként termőföldet használó hatalmassági köréből, és mint mindenkit, a jelen és jövő generációi életfeltételeit egyaránt érintő, következképpen a civiljogi tulajdonossal, más földhasználóval szemben is a – jelen- és jövőbeni – közösséget védendő különleges dologként jelenik meg.

Ebből következően a termőföld mint környezeti elem tekinthető extern tényezőként a földhasználat szabályozása folyamatában, következképpen csak ebben a szabályozási megközelítésben szembesíthető külső tényállási elemként a földtulajdonos és földhasználó jogival, illetőleg jogos érdekeivel szemben. Ebben a relációban merülhet fel a tulajdonjog – védelmi eredetű és jellegű – közjogi korlátozásának esetköre is, hiszen a földön

fennálló tulajdon alapjogi védelme szembesíthet másokat, az emberi közösséget megillető egészséges környezethez való jog alapjogi védelmével.⁵²

Ezért tűnik számomra egyértelműnek, hogy önálló föld-, illetőleg ezen belül termőföld-védelmi jogalkotásnak csak akkor van értelme, ha az a földnek, ezen belül a termőföldnek mint környezeti elemnek a védelméről rendelkezik. Ennek alapján azonban mind a föld-, illetőleg ezen belül a termőföld védelmének be kell illeszkednie a környezet-, illetőleg a természetvédelmi szabályozási modellbe, a tételes jogi rendszerbe. A földvédelmi törvény a környezetvédelmi törvénykezés rendszerében a különös és általános viszonylatában mutatható fel.

Környezetvédelmi elemként való védelem esetén a védelmi rezsim beilleszthető a környezeti emissziós és immissziós védelmi célok rendszerébe, továbbá ráilleszhető a környezeti hatások emissziós relációiban a föld használata, igénybevétele, terhelése, szennyezése, másfelől az immissziós relációkban az igénybevétel, terheltség, szennyezettség, károsodás állapotjellemzőibe. Azonnal választ tudunk adni arra is, hogy miért, mitől, illetőleg mitől, és kiért védjük a termőtermőföldet. Védjük egyfelől valakiknek: a jövő generációi számára a természeti állapot fennmaradásáért, illetőleg emissziós értelemben – az adott immissziós állapottól függően, illetőleg annak alárendelten – védjük most in situ az igénybevétel túlzott mértékétől az igénybe vevő földhasználókkal szemben, még inkább immissziós tekintetben az adott terheltségi szintek túllépésétől, szennyezettség, károsítás megelőzése céljából.

A termőföldvédelmi törvény szabályozási céljai:

- a termőföld készletének és minőségének megóvása, azaz védelme elsősorban agronómiai használat függvénye,
- az ettől eltérő használat beépítési jellegű, amely csökkenti az agrártermelésre rendelkezésre álló szűkös földmennyiséget,
- az agrártermelési földhasznosítás termőföldet védő emberi tevékenység,
- minden más, köztük akár a természetvédelmi földhasznosítás nem földvédelmi, sőt korlátozandó földhasznosítási tevékenység.

A termőföld legfontosabb alapfunkciói, amelyek földhasználati módokat is jelentenek egyben:

- a földi környezet szűrő, raktározó és pufferközegként funkcionál,
- a földi környezet az állat- és növényvilág, a mikroorganizmusok élettere,
- a földi környezet a talaj, a földfelszín és a földközeli levegőrétegek, továbbá felszíni vizek kölcsönhatásrendszerében befolyásolja a földi klímát,

⁵² Az 1989-ben alapvetően módosított alkotmány a környezethez való jogot két eltérő úton szabályozza. 18. §-ában az állampolgári jogot fejleszti tovább és emeli alkotmányos elvvé: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” A 18. § azért is kiemelten jelentős, mert az alkotmány a környezethez való jog legáltalánosabb felfogását nem az állampolgári jogok között, hanem az általános rendelkezések között emelte ki. Az Alkotmány 70/D. §-ában ismételtelen megjelenik a környezetvédelem szükségessége mint az egészséghöz való jog biztosításának eszköze: „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz. Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és természetes környezet védelmével valósítja meg.”

- a földi környezet az emberi élettevékenységek, ezen belül kitüntetetten a mezőgazdálkodás, az építés és a szabadidős tevékenységek tereként, helyszínékként szolgál.⁵³

A felsorolt jellemzők miatt a föld természeti és szociális téren is determinált. Ez előbbi felsorolásban sem csak mint természeti tárgy jelenik meg, hiszen egyéb – az emberi társadalom számára fontos, sőt nélkülözhetetlen – funkciókat is betölt, igényeket elégít ki. E különböző funkciók kielégítése a legtöbb esetben egymást kizáró (nem lehet ugyanazon a földterületen erdő és lakóterület is egyszerre).

Az itt bemutatott funkciók azok, amelyek a termőföldet a védelemre érdemessé teszik. Az egyszer s mindenkorra adott (korlátozott) és a különböző igényekhez képest szűkös mértékben rendelkezésre álló föld monopolizálhatósága indokolja a racionális, a különböző funkciók között egyensúlyt teremtő hasznosítását és védelmét, amelyet számos, különböző jogterülethez tartozó szabályok szolgálnak.

4.4. A termőföld védelmére vonatkozó szabályozás sokszínűsége

A föld összetett jellegére és más környezeti elemekkel való szoros kapcsolatára tekintettel a földvédelem szabályait több jogág tartalmazza. Így a polgári jog birtokvédelmi és szomszédjogi szabályai, a büntetőjog, a közigazgatási jog környezetvédelmi tárgyú rendelkezései éppúgy alkalmazhatók a földvédelmi célok elérése érdekében, mint egyes természetvédelmi vagy építésjogi szabályok.

A földvédelem *tágabb értelemben* magában foglalja az emberi mesterséges környezet, az élővilág és a víz, a természeti táj védelmét is, míg *szűkebb értelemben* a földvédelem tárgyi körét a föld felszíne és felszín alatti rétegei képezik. Idetartoznak azok a jogszabályok, amelyek elsősorban a föld (talaj) minőségének védelmét szolgálják a káros, szennyező anyagok bevitelének megakadályozásával, illetve azok, amelyek a föld felhasználását, a természeti táj és a termőföldmennyiség megőrzését célozzák.

A föld mennyiségét és minőségét veszélyeztetik: intenzív mezőgazdasági földhasználat (például túlzott vagy szakszerűtlen kemizáció, monokultúra), természetes (de az ember által befolyásolható) degradációk (például sivatagosodás, erózió), pazarló földhasználat (indokolatlan zöldmezős beruházások).

A termőföldvédelemnek két oldala, vonatkozása van: a mennyiségi és a minőségi aspektust jelentő „talajvédelem”. Környezetvédelmi szempontból előbbi a természeti erőforrások pazarlását (igénybevételét), utóbbi a környezet szennyezését, illetve minőségromlását (terhelését) igyekszik visszafogni.

A termőföldvédelmi törvény nem minden termőképés földre, hanem a mezőgazdasági hasznosítású termőföldekre terjed ki. Egyes rendelkezések tárgyi hatálya más termőképés földekre (például a művelésből kivont), földrészletekre is kiterjed (például újrahásznosítás). Az erdő, fásítás (telepítés, igénybevétel) esetében ugyanakkor az erdőtörvény előírásait kell (a Tftv. helyett) alkalmazni. (Más művelési ágak – például szőlő – esetében a speciális

⁵³ KURUCZ M. (1999): *Agrárkörnyezet védelme. Agrárjog*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi Tanszék. 146.

szabályozás nem szorítja ki a Tfv. általános normáit, hanem ezek együttes alkalmazására kerül sor.)

A termőföldvédelem kiindulópontja az, hogy a termőföld rendeltetése a mezőgazdasági hasznosítás, ami – ha megfelelően végzik – a talaj minőségének fenntartását, illetve megújulását eredményezi.

Környezetjogi szempontból a földvédelem tekintetében is meg kell különböztetni a földhasználat, a föld igénybevétele és terhelése, a föld szennyezése és károsítása, továbbá veszélyeztetése mint antropogén beavatkozás fokozatait, illetve az ezek nyomán beálló állapotváltozás grádusait mint az igénybevettség, hatás, szennyezettség és károsodás állapotjellemzőit.

Előbbi normatív kategóriák alapvető fontosságúak a földhasználati magatartásokat értékelő és elkülönítő rendszerben, de nem adják meg azokat az emissziós és immissziós határértékeket, amelyek az előbbi magatartások nyomán környezetvédelmi reakciót váltanak ki mind az emissziós, mind az immissziós relációkban. Ennek az is oka, hogy nem tudjuk, nem ismerjük többnyire az adott talajok – még az úgynevezett becslőjárásokba soroltak – kvázi természetes állapotát, háttérállapotát sem, mivel ennek rendszeres vizsgálata sporadikusan történik. Ilyenek például az állami földek haszonbérleti szerződésai, ahol a földhasználónak időről időre el kell végeztetnie bizonyos talajvizsgálati feladatokat, és arról a haszonbérbe adót is tájékoztatnia kell.

A mennyiségi földvédelem első szintje a földhasználati kötelezettség,⁵⁴ illetőleg annak formáinak szabályozása. Ennek megfelelően a földvédelmi szabályozás elsőként a közjogi földhasznosítás kötelezettségét szabályozza. A földhasznosítási kötelezettség célja a talaj in situ megőrzése. Ennek alárendelten minden olyan földfelszínre kiterjed, ahol a talajfedettséget eredményező más célú használat nem alakul ki.

A mennyiségi talajvédelem második szintje a termőföld (talaj) művelési ága változtatásának szabályozott keretek közé terelése. Ennek megfelelően szerkezetileg a földhasznosítási kötelezettség szabályozása mellé kerül. A földhasználónak a föld talaját nemcsak rendeltetészerűen, de művelési ághoz kötötten kell használnia.

Az összhang megteremtése a környezeti célok, illetőleg a tulajdonvédelmi célok között nem könnyű. A tulajdonos uralmi helyzetét erősíti, hogy a földtulajdonos szükségképpen jogszerű földhasználó, így neki kell viselnie a földhasználattal kapcsolatos minden olyan kötelezettségeket és terheket, amelyeket nem tud másra áthárítani. Ennek megfelelően jogait összhangba kell hozni a kötelezettségeivel. Ezért indokolt azt a szabályt érvényesíteni, amely szerint a földhasználó csak a tulajdonjogi jogcímen alapuló használat mellett dönthet szabadon a művelési ág változtatása, a más célú használat iránti eljárások megindítása felől. Más jogcímen használati joggal rendelkező személy csak a tulajdonos kifejezett, előzetes engedélye alapján járhat el ilyen ügyben, indíthat közigazgatási eljárást, lehet ott ügyfél. A jogkövető magatartás kikényszerítésének egyik eszköze lehet a jogellenes magatartás szankciójának szigorítása, a visszatartó erő fokozása végett.

⁵⁴ A Tfv. rendszerében felmerült olyan – a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot szinte elimináló – szabályozási cél is, hogy a termőföld művelési ágát csak a gazdálkodó változtathassa meg gazdálkodási érdekből. Gyakorlati tapasztalat, hogy a földtulajdonosok jelentős része vállalkozási, spekulációs céllal törekszik a művelési ág és a minőségi osztály megváltoztatásán keresztül földje aranykorona értékének lecsökkentésére, ebből következően más célú hasznosítás esetén a fizetendő földvédelmi járulékat jelentős mértékben lecsökkent, illetve a tervezett földigénybevétel „engedélyezhetővé válik”.

A földhasználatot úgy kell végezni és szabályozni, hogy az a lehető legkisebb mérvű terhelést és igénybevételt idézze elő, továbbá megakadályozza a föld mint környezeti elem szennyezését, és kizárja annak károsítását. A földhasználat során az egyes használati módok elkülönítése és szervezése tekintetében a föld mennyiségi kíméletével és takarékos használatával kell eljárni.

A mennyiségi földvédelem harmadik szintje a más célú használatok kérdése. A más célú hasznosítás nem mezőgazdasági célú hasznosítás. Ennek a földkészlet-hasznosításnak előfeltétele a konkrét területhasználati eljárás. A termőföld más célú használatát – az eddigi szabályozással és joggyakorlattal ellentétben – kizárólag a területrendezési jog által engedélyezett célokra lehet kérni, és ezt a földvédelmi hatóság előtt igazolni kell.

A más célú hasznosítási kérelmek mérlegelése esetén az előbbi első szűrő alkalmazása után ki kell jelölni azokat a kultúrákat, amelyeket nem lehet főszabályként elpusztítani. Idetartoznak az erdők, gyümölcsösök, szőlők, meliorált területek. Itt az elsődleges cél a meglévő agrárföldhasználat fenntartása.

A szűkös erőforrásként rendelkezésre álló talajt a talajfedettséggel járó igénybevételek, a talaj pusztulását eredményező földhasználatok elől elzárjuk, és kikényszerítjük a már igénybe vett területek újrahhasznosítását, továbbá kizárjuk eleve az olyan más célú hasznosításokat, amelyek kezelhetetlen környezeti szomszédjogi zavarásokat eredményeznek.

A termőföld használója választása szerint köteles a termőföldet az ingatlan-nyilván tartásban feltüntetett művelési ágának megfelelő termeléssel hasznosítani (aktív hasznosítás), vagy a termelés folytatása nélkül a talajvédelmi előírásokat betartani. A hasznosítási kötelezettség újabban kiterjed a gyommentesítésre (a gyomnövények megtelepedésének és terjedésének megakadályozására) is (passzív hasznosítás, a termőföld rendelkezésre állásának biztosítása).

A törvény a földhasználó választási jogát szenzitív művelési ágak esetén korlátozza. A szőlőt és a gyümölcsöst a termelési kötelezettség terheli, itt a talajvédelmi szabályok betartása az ültetvény értékének csökkenését, pusztulását eredményezné.

Ellentétes irányban a földhasználó választási jogát az állam (jogsabály vagy hatósági határozat útján) korlátozhatja azzal, hogy felfüggeszti a hasznosítási kötelezettséget. Ebben az esetben a használonak – kártalanítás fejében – tartózkodnia kell a termeléssel való hasznosítástól. Ilyen fordulhat elő például növényegészségügyi okokból (zárlat).

A hasznosítás korlátozására kerülhet sor egy ipari létesítmény védőövezetében, vagy a szaporítóanyag tisztasága érdekében (vetőmag-szaporítási zárt körzet), amely esetben a termeléssel történő hasznosítás lehetséges marad ugyan, de annak módja meghatározott (példákat erre a levegővédelmi és a természetvédelmi szabályozás körében mutatunk be).

A mezőgazdasági hasznosítási kötelezettségtől a földhasználó csak engedély alapján, igénybevételi díj (földjáradék) fizetése ellenében térhet el.

Más célú hasznosításnak minősül:

- a mezőgazdasági használatról való időleges és végleges eltérés, amelynek révén a föld a mezőgazdasági hasznosításra alkalmatlanná válik,

- a föld fekvésének megváltoztatása, külterületi föld belterületbe vonása,⁵⁵ mivel ezáltal beépítési célterületté válik,
- üzemi, vonalas létesítményhez tartozó fásítás igénybevétele, amely kívül esik az erdőtörvény hatályán.

A nem mezőgazdasági, hanem jellemezően beépítési célú⁵⁶ földhasználati engedélyt a földhasználó kérelme alapján a termőföld fekvése szerint illetékes járási hivatal mint ingatlanügyi hatóság földvédelmi eljárás keretében adja ki, helyszíni szemle alapján és a szakhatósági állásfoglalások figyelembevételével. A más célú hasznosítási engedélyt minden más engedélyt megelőzően kell beszerezni, ennek hiányában minden más eljáró hatóság köteles az eljárást felfüggeszteni. A szabály megsértése a hatósági engedély közjogi semmisségét eredményezi.⁵⁷ E szabály nem mond ellent a Kvt. ismert előírásának, miszerint a tevékenység megkezdéséhez környezetvédelmi engedélyt minden más engedély előtt szükséges beszerezni. A terület hasznosításának kérdése ugyanis megelőzi az arról való döntést, hogy a környezethasználatot milyen feltételekkel lehet megvalósítani. Az engedélyezés segítheti a beruházót annak eldöntésében, hogy a későbbi tevékenység érdekében érdemes-e egy terület kivonását kérnie.

A nem mezőgazdasági hasznosítást a gyengébb minőségű termőföldeken, a lehető legkisebb mértékű termőföld igénybevételével lehet engedélyezni. Az átlagosnál jobb minőségű földek végleges hasznosítása, illetve hulladéklerakó létesítése esetén mindig nagyobb szigorral kell eljárni.

Értékelési szempontot képez az érintett és szomszédos termőföldek mezőgazdasági hasznosításának akadályozása. Az engedélyt, szakhatósági hozzájárulást meg kell tagadnia, ha a kérelem átlagosnál jobb minőségű termőföldre szól, miközben a tervezett tevékenység végzésére, létesítmény elhelyezésére jogosultság gyakorlására hasonló körülmények és feltételek mellett átlagos minőségű vagy átlagosnál gyengébb minőségű termőföldeken is sor kerülhet.

⁵⁵ A törvény a belterületbe vonást a végleges más célú hasznosítás sajátos eseteként kezeli. A kérelmező itt az önkormányzat, akinek településszerkezeti terve benyújtásával kell alátámasztania a belterületbe vonást. A belterületbe vonásnak térben és időben is igazodnia kell ugyanis a tényleges igényekhez. Elbírálási szempont a tervezett beruházás időpontja, amely négy évnél későbbi nem lehet; továbbá az érintett ingatlanok szomszédsága – e körben elutasítási ok, ha a terület nem szomszédos a jelenlegi belterülettel – és a minősége is (ha az átlagosnál jobb minőségű területről van szó, miközben a belterülettel érintkező földrészeket közt van gyengébb minőségű is). Az önkormányzatnak egyébként ugyanúgy járulékot kell fizetnie, mint a magán-személy igénybevevőnek.

⁵⁶ A szabályozás logikái rendjének önellentmondását jelzi, hogy a természetvédelmi cél is más célú használat, igaz, nem terheli igénybevételi díj.

⁵⁷ 2004. évi CXL. törvény 121. §.

A más célú hasznosítás lehet időleges⁵⁸ vagy végleges.⁵⁹ Az időleges más célú hasznosítás esetében az engedély határozott időre, maximum öt évre szól, s a hatóság már az engedély kiadásakor vizsgálja az újrahhasznosítási terv meglétét és megfelelőségét.

A más célú hasznosítás engedélyezése nem jelenti azt, hogy a föld használójának nem maradnak az érintett területhez kapcsolódó hasznosítási kötelezettségei. Mindaddig, amíg nem kezdődik meg az engedélyezett tevékenység, létesítmény építése, fennáll a főszabályként meghatározott hasznosítási kötelezettség. Ezt nevezik ideiglenes hasznosításnak.

A más célú tevékenység folytatása, a beruházás megvalósítása nem feltétlenül jelenti az érintett terület növénytakarójának felszámolását. Ha marad növényzet, úgy a törvény szerinti minimálkövetelmény annak rendszeres gondozása, feltéve, hogy az az engedélyezett felhasználást nem akadályozza, korlátozza. Ez az úgynevezett mellékhasznosítási⁶⁰ kötelezettség. E kötelezettség (értelemszerűen a termőföldeken kívül) minden földrészletre vonatkozik, függetlenül attól, hogy korábban termőföldnek minősült-e.

Az újrahhasznosítási kötelezettség kiemelt földvédelmi terület, ez a mennyiségi védelem negyedik szintje, mivel a terület igénybevételét követően annak lehetőleg eredeti, termőföldet képező állapotba helyezését jelenti. Az újrahhasznosítási cél a termőtalajnak és annak alapjának a helyreállítása, a földkészlet helyhez kötött védelme. Ezért elsődlegesen annak olyan visszapótlását kell a földhasználónak elvégeznie, hogy az alkalmassá váljon a földművelésre. Ennek pénzügyi feltételeit a szomorú és kiábrándító joggyakorlat átalakítására szigorúan kell szabályozni. Abban az esetben, ha a más célú hasznosítás megszűnik, úgy a használó kötelezettsége, hogy a területet mező- vagy erdőgazdasági művelésre alkalmassá tegye, illetve újrahhasznosítsa. Az újrahhasznosítás⁶¹ tervszerűen történik. E terv időleges hasznosításnál már az engedély iránti kérelem melléklete. Végleges hasznosításnál (kivonásnál) a tevékenység megszűnését be kell jelenteni a földhivatalnak, s a bejelentéshez kell csatolni az újrafelhasználási tervet. A tervet a földhivatallal (bánya esetén a bányászati hatósággal) jóvá kell hagyatni, el kell fogadtatni. A hatóság határozatában rögzíti az újrahhasznosítás célját. Végleges kivonás után a Tft. alapján e cél az, hogy a földrészletet ismét termőfölddé minősítsék, s ehhez a hatóság írja elő a helyreállítandó

⁵⁸ Az időleges hasznosítás körébe esik például a villamos vezetékek elhelyezése, illetve a bányászolgalmi vagy vízvezetési szolgalmi jog olyan gyakorlása is, amelynek révén akadályozott a mezőgazdasági termelés, illetve a talajvédelmi előírások betartása. Ilyen esetben engedélyre nincs szükség, de a jogosult bejelentési kötelezettséggel tartozik a földhivatal felé, amelynek elmulasztását a törvény szigorú következményekkel sújtja: a földvédelmi járulék megfizetésén túl annak háromszoros összegét is meg kell fizetni – földvédelmi bírsággént. Más körülmény is időleges hasznosításnak minősülhet, ha amiatt a lábon álló termény megsemmisül, terméskiesés következik be, az időszzerű mezőgazdasági munkák akadályozására kerül sor, vagy a talajszerkezet károsodik. Ilyen következménnyel járó tevékenység csak engedély alapján folytatható. Végleges a más célú hasznosítás, például építmény elhelyezése esetében.

⁵⁹ A más célú hasznosítás az engedély jogerőre emelkedésétől számított négy év alatt kezdhető meg és az alatt be is kell fejezni.

⁶⁰ Például a gyp kaszálása (a gyommentesítés, vagy a parlagfű irtása már növényvédelmi kötelezettség). Termelni nem kell, sőt, bizonyos esetekben (például környezetszennyező ipari létesítmény védőövezetében) egyenesen tilos.

⁶¹ Szorosan kapcsolódik ide az 1993. évi XLVIII. törvény, a *bányatörvény* 36. §-ának előírása, amely szerint a bányavállalkozó köteles a külszíni területet, amelynek használhatósága a bányászat következtében megszűnt vagy lényegesen korlátozódott, az úgynevezett *műszaki üzemi tervnek megfelelően*, fokozatosan helyreállítani, és ezzel a területet újrahhasznosításra alkalmas állapotba hozni, vagy a természeti környezetbe (tájképbe) illően kialakítani.

művelési ágat, minőségi osztályt, s azokat a kötelezettségeket (tevékenységeket, technológiákat), amelyek a megvalósítás körében a földhasználót terhelik. Időlegesen kivonás (más célú hasznosítás) esetében a Tft. szigorúbban rendelkezik, hiszen az újrahásznosítás célja kifejezetten az eredeti művelési ág és minőségi osztály visszaállítása.

A termőképes föld védelménél sok ágazati szabály is tartalmaz közjogi kötelezést. A területfejlesztés és területrendezés szabályozásáról szóló 1996. évi XXI. törvény a területrendezés feladataként jelöli meg az egyes térségek területhasználati módjának meghatározását. Ez a területi adottságok és erőforrások hosszú távú hasznosítása és védelme érdekében az országos és térségi területrendezési tervek keretében történik.

Magyarország területrendezési tertörvénye (2003. évi XXVI. törvény) meghatározza az ország szerkezeti tervét, benne az országos területfelhasználási kategóriákat, mint a mező- és erdőgazdaság, vízgazdálkodás, település, a területhasználatok térségi övezeteit (például az országos ökológiai hálózat övezetét, a kiemelten fontos, érzékeny természeti területeket; a kiváló termőhelyi adottságú szántóterületeket; a vízminőség-védelmi területeket), valamint az ezekre vonatkozó, sajátos szabályokat. Utóbbiak között számos, földvédelmi előírást találunk, így például:

- borvidéki és bortermőhelyi településen szőlőtermesztésre alkalmas terület nem minősíthető beépítésre szánt területté, a művelési ág, pedig csak a hegyközség (jegyző) egyetértésével változtatható meg,
- erdőterületen, az utak mellett csak a közlekedés biztonságához szükséges építmény emelhető,
- az országos ökológiai hálózat területén bányászati tevékenységet folytatni csak a természetvédelmi hatóság hozzájárulásával lehet,
- természetvédelmi területen és természeti területen külszíni művelésű bánya nem nyitható,
- erdőben, természeti és természetvédelmi területen, vízminőség-védelmi területen, kiváló minőségű szántó-, szőlő- és gyümölcsös területeken térségi hulladéklerakó hely nem jelölhető ki,
- vízerózióknak kitett övezetben az erdők elsődleges rendeltetése védelmi, művelési áruk nem változtatható meg.

A területfelhasználás célját (például építési, köz-, külterület, beépítésre szánt, különleges rendeltetésű terület) a településeken az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény alapján a településrendezési tervek jelölik ki. A jogszabály szerint a területrendezés során biztosítani kell a lakosság megélhetését és ellátását biztosító gazdasági érdekeket, de emellett a környezet védelmét és a termőfölddel való takarékos gazdálkodást is. Utóbbira irányulnak például a beépítési sűrűséget korlátozó vagy a zöldfelület-gazdálkodásra vonatkozó követelmények.

A földhasznosításra és földvédelemre az erdőtörvény⁶² rendelkezéseit is alkalmazni kell.⁶³

4.5. A talaj mint a földvédelem vitális központi elemének védelme

A föld fogalma egy rendszerbe foglalja a talajt, azon belül a termőtalajt, az alapkőzetet és az ásványi anyagokat egyaránt. A föld mint környezeti tárgy rendszerében központi helyet kap a talaj, azon belül elsősorban a termőtalaj védelme, mivel annak kialakulása és fennmaradása – az emberi munkát figyelmen kívül hagyva – éppen az alapkőzet, az ásványi anyagok, a vizek, a talaji (talajfelszíni és felszín alatti) élővilág, éghajlat kölcsönhatásának az eredménye.

A talaj a Föld legkülső, szilárd burka, amely a növények termőhelyéül szolgál. Alapvető tulajdonsága a termékenység, vagyis az a képesség, hogy kellő időben és a szükséges mennyiségben képes ellátni a növényeket vízzel és tápanyaggal.⁶⁴ A talaj szilárd, folyékony és gáz fázisból álló heterogén rendszer, amely lehetővé teszi a növényi-állati és mikrobiális életet a talajban és annak felszínén. A szervetlen és szerves részekből álló szilárd fázis főként tápanyagtároló; a folyadékfázist jelentő talajoldat a tápanyagok szállítója és a fizikokémiai, biológiai átalakulások közege; a gázcsere főként az oxigén és a nitrogén beáramlását és a szén-dioxid távozását jelenti.⁶⁵ A talajbiológia a talaj fogalmának meghatározásánál azt hangsúlyozza, hogy a talaj tipikusan nyílt ökológiai rendszer, amely magában foglal egy élő biológiai és egy élettelen abiotikus háromfázisú (gáz, folyékony és szilárd halmazállapotú) alrendszert, amelynek részei szorosan összefonódnak.

4.5.1. A talaj *Tfvt.* szerinti normatív fogalma

A 2007. évi CXXIX. (a földvédelmi) törvény meghatározza a talaj fogalmát is, ami azért lehet fontos ebben az esetben, mert ameddig a talaj jog szerinti fogalma megállapítható, ott a termőföldről szóló törvény tárgyi hatálya érvényesül, következésképpen a bányászati törvény szabályai nem alkalmazhatók. A törvény szerint talajnak minősül a föld felszínének élő közege, amelynek legfontosabb tulajdonsága a termékenység, egyben feltételelesen megújuló természeti erőforrás. E meghatározásból következően a talaj mélységi kiterjedése közvetlenül

⁶² 2009. évi XXXVII. törvény.

⁶³ Az erdőtörvény szabályozza az erdők (gazdasági, védelmi, közjóléti) rendeltetését is, aminek földvédelmi (illetve talajvédelmi) szempontból is jelentősége van. Az úgynevezett védelmi rendeltetés ugyanis lehet talajvédelmi: a meredek hegyoldalon, a sekély termőtalajon, az erodált területeken levő, valamint a víz és a szél káros hatásának kitett talajok védelmét szolgáló erdő esetén; vagy úgynevezett mezővédő: a szomszédos mezőgazdasági terület védelmét szolgáló erdőnél. A rendeltetés megváltoztatását nemcsak az erdőgazdálkodó, hanem közérdekből számos állami szerv is kezdeményezheti. Kifejezetten talajvédelmi követelmény, hogy az erdőben szennyvíz, szennyvíziszap, hígtrágya vagy talajszennyező anyag elhelyezése tilos. Az erdőből (az akácmag engedélyezett gyűjtésének kivételével) az erdei avar vagy a talaj humuszos termőrétegének összegyűjtése és elszállítása ugyancsak tilos.

⁶⁴ STEFANOVITS P. (1975): *Talajtan*. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.

⁶⁵ MENDEL, K. (1976): *A növények táplálkozása és anyagcséréje*. Ford. EIFERT J. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.

nem vezethető le, de a talajtan alapján megállapítható a talaj tárgyi terjedelme a jog szerint. Nevezetesen mindaddig, amíg a talajszelvény élő közeget jelent, azaz biológiai aktivitás kimutatható, addig a jog értelmében vett talajfogalomról van szó akkor is, ha az egyébként ásványi anyagokat is tartalmaz. Ebből a szempontból közömbös, hogy ásványi anyagok kimutathatók-e, hiszen a tételes jog által, törvényi szinten kimondott jogfogalomról van szó.

A talaj korlátozottan áll rendelkezésre, és pusztul. Nagy értékű talajfelületeket használnak évente ipari, lakásépítési, úthálózati célokra. Komoly veszélyt jelentenek a városok és nagyobb ipari létesítmények, amelyek felfalják a talajt, környezetünket is szennyezve hulladékaikkal és szennyvizeikkel. A házak, gyárak, hidak, utak, csatornák gyakran megváltoztatják a föld alatti természetes vízfolyásokat és a talajvízszintet. A szakszerűtlen talajhasználat, illetve agrotechnika (művelés, trágyázás, növényvédelem) szintén erózióhoz, talajpusztuláshoz vagy talajszennyezéshez vezethet.

A talaj tehát a levegőhöz és vízhez hasonlóan védelmet igényel, védelmet a szennyezés, az erózió, a pusztulás ellen. A talaj pusztulását követően az újraképződés évszázadokat vehet igénybe, hiszen lassú természeti (fizikai, kémiai, biológiai) folyamatok teremtik meg a termőföldet. Az elszennyezett talaj tisztítása, a helyreállítás költségei meghaladhatják a társadalom erejét generációkon át.

A talaj védelme a talaj sokrétű és sérülékeny funkciói és sokrétű hasznosítása miatt közérdekű feladat. Az Európa Tanács 1990. évi jelentésében hat ilyen funkciót azonosítottak, három főként ökológiai, három pedig elsősorban az emberi tevékenységhez kötődik.

- **Ökológiai funkciók:**

Biomassa termelési funkció: a talaj a mező- és erdőgazdálkodás termőhelye, az élelmiszer- és takarmánynövények, valamint a megújuló energia és nyersanyag előállítója, illetve forrása.

- **Szabályozó funkciók:**

A környezet elemeit védő szűrő, tompító és átalakító folyamatok, amelyek különösen a felszín alatti vizek és a tápláléklánc védelme szempontjából fontosak.

- **Biotópfunkció:**

A talaj biológiai élettér, amely mint a biocönózisok léttereinek alkotója teret, anyagot és biomasszát nyújt a benne élő mikroorganizmusoknak, növényeknek és talajlakó állatoknak. Egyben géntartalékként is szolgál, hiszen genetikai öröksége elengedhetetlenül szükséges életünkhöz.

- **Fizikaiközeg-funkció:**

A talaj mint építési telek technikai, ipari, szociális létesítmények alapjául szolgál, beleértve a közlekedési utakat, pályákat, pihenőhelyeket stb.

- **Nyersanyagforrás-funkció:**

A talaj anyagai, mint a tőzeg, folyami kavics, agyag, homok stb. az építőipar alapanyagai. Emellett a talaj a víz, olaj, ásványok és egyéb nyersanyagok lelőhelye is.

- **Archív funkció:**

A talaj archeológiai és paleontológiai információkat hordoz, és mint földtörténeti, illetve kultúrtörténeti objektum lehetővé teszi az emberiség és a Föld kialakulásának, fejlődésének tanulmányozását és megismerését. A geológiai örökségre vonatkozó információ például elengedhetetlen a klímaváltozások tanulmányozásához.

A talaj említett funkciói azonban végesek, megújuló képessége pedig behatárolt. Elsősorban az ökológiai funkciók sérülékenyek, és ezek szorulnak védelemre.

A talaj káros anyagokkal történő szennyezése egyszerre minőségi (például toxikus anyagok) és mennyiségi (talajkimosódás, talajpusztulás) problémákat eredményez, amelyek elsősorban az ipari és kereskedelmi, illetve mezőgazdasági létesítményekből, a magánháztartásokból, illetve a közlekedésből származnak. Ezek a szennyező anyagok közvetlenül vagy a levegő és a víz közvetítésével jutnak a talajba.

A talajban a káros anyagok felhalmozódása a talaj többi alkotórészének károsodásával is jár, ha a szennyező anyagok bevitelével és ezeknek másodlagos produktumai a talaj tisztító, lebontó képességét meghaladják.

A talajfunkciókat veszélyeztető környezeti terhelések jelentősek a lakott területeken, és különösen magas szintet érnek el az ipari területeken és azok vonzáskörzetében. A mezőgazdasági talajokon elsősorban a szél és a csapadék közvetíti őket, a városokban többnyire közvetlenül száraz ülepedés, például por formájában rakódnak le. A szennyező anyagok lerakódásának mértéke jelentősen függ a talajhasználati módoktól is, így a természetes szűrőként jelentkező erdőtalajok a környezeti terhelés szempontjából sokkal inkább veszélyeztetettek, mint például a nyitott térségű szántótalajok.

A talajszerkezet káros megváltozását jelenti továbbá a beépített területeken fellépő túlzott talajfedettség, illetve a nagyüzemi mezőgazdaságban alkalmazott nehézgépek kiváltotta talajtömörülés, továbbá a növényvédelmi szerek és műtrágyák használatához kötődő talajszerkezet-változás. A talajt szennyező anyagok nem igen különböztethetők meg a használat jellege szerint.

A talaj sokrétű funkcióinak védelme és racionális használata igényli a talajtakaró pontos ismeretét (talajtani, geológiai, hidrogeológiai tulajdonságok). Az állam feladata a nemzeti és helyi érdekeknek megfelelő törvénykezés, hogy a talajhasználat ellenőrzötté váljon, és ne vezethessen pusztuláshoz vagy szennyezéshez. A szennyezett talajok tisztításáról kötelezően intézkedni kell.

Magyarország különösen érdekelt a talajvédelemben, hiszen a hasznosított terület részaránya Európában itt az egyik legnagyobb, valamint a talaj képezi Magyarország legnagyobb természeti erőforrását, kincsét. Védelme az egész nemzet létalapjának, az eljövendő generációk életének védelmét is jelenti, nemcsak átvitt értelemben.

4.5.2. A talajvédelem szabályozása

Az európai jogi talajvédelem körvonalai

Az Európai Közösség aláíró államai 1990-ben elfogadták az Európai Talaj Charta alapelveit és vállalták, hogy ezeket elfogadva magas szintű talajvédelmi politikát valósítanak meg, és az ehhez a megfelelő pénzalapokat is biztosítják.

Az európai közösségi szinten érvényes szakpolitikai szabályozások (mint például a vizekre, hulladékokra, vegyi anyagokra, ipari szennyezés megelőzésére, természetvédelemre, peszticidekre és a mezőgazdaságra vonatkozó törvények, irányelvek) hozzájárulnak valamelyest a talaj védelméhez, de nem tartalmazzák a talajra vonatkozó olyan konkrét intézkedéseket, hogy megfelelően biztosítsák a talaj védelmét európai szinten.

A talaj védelmére az Európai Bizottság ennek megfelelően 2006-ban előterjesztett egy talajvédelmi keretszabályozás-tervezetet. A tervezet kiindulópontja a fenntarthatóság, amely szerint a talajt úgy kell használni, hogy megtartsa ökológiai, gazdasági és társadalmi szolgáltatásainak betöltéséhez szükséges képességeit, s egyidejűleg megőrizze funkcióit úgy, ahogy a jövő generációk igényeinek megfelel.

Az Európai Tanács 2006 szeptemberében elfogadta a talajvédelemről szóló tematikus stratégiáját.⁶⁶ Ennek célja a talaj védelmének és fenntartható használatának biztosítása a további talajromlás megelőzése, a talaj funkciójának megőrzése és a megromlott állapotú talaj helyreállítása révén.

Ezt figyelembe véve az Európai Bizottság 2006-ban javaslatot terjesztett elő egy olyan talajvédelmi keretirányelvre,⁶⁷ amely a talajromlás országhatárokon átnyúló természetét is figyelembe veszi. Az Európai Parlament a javaslat első olvasatát 2007 novemberében csaknem kétharmados többséggel elfogadta. A 2010. márciusi környezetvédelmi tanácson a tagállamok egy kisebbségben lévő csoportja a szubszidiaritásra, a túlzott költségekre és az adminisztratív terhekre hivatkozva megakadályozta a további előrelépést. Azóta nem tettek további lépéseket e téren, így a javaslat a tanácsnál maradt. Tekintve, hogy a föld az unió területén többnyire magántulajdonosok kezén van, a tagállamokat arra köteleznék a keretirányelv, hogy az ő felelősségüket érvényesítve, óvintézkedéseket írjanak elő a károk megelőzésére, csökkentésére. A magyar földvédelmi jogi szabályozás a talajdegradációk megelőzésének állami ösztönzését már régtől fogva ismeri, ezek minden bizonnyal megfelelnek a tervezett közösségi szabályozás elvárásainak.

A legújabb fejlemények a talajvédelmi stratégia kapcsán nem sok optimizmusra adnak okot. 2012. február 13-án a bizottság jelentést nyújtott be az Európai Parlamentnek, a tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a talajvédelemről szóló tematikus stratégia végrehajtása és a folyamatban lévő tevékenységek kapcsán.⁶⁸

A jelentés hangsúlyozta, hogy a stratégia elfogadása után öt évvel még mindig nem valósult meg a talajminőség szisztematikus európai ellenőrzése és védelme, bár a talajvédelemről szóló tematikus stratégia felhívta a figyelmet a talajromlásra. Ez azt jelenti, hogy a talaj állapotára és minőségére vonatkozó ismereteink még mindig töredékesek, és nincs hatékony és következetes talajvédelem minden tagállamban.

A jelentésben a bizottság összefoglalta az eddigi tevékenységeit, különös tekintettel a stratégia négy alappilléreire, amelyek a következők: nyilvánosság, kutatás, integráció más szakpolitikákba, jogi szabályozás.

A talajvédelem uniós jogi tárgyi köre különösen a következő területekre terjed ki:

- földcsuszamlások,
- a talajfelszín lezárása,
- a talajfunkciók és a biológiai sokféleséggel való kapcsolatuk,
- a talaj szén- és nitrogén-körforgalma (különös tekintettel a tőzeglápok helyreállítására),
- talajtermékenység,
- a mezőgazdaságban újrahasznosuló tápanyagok.

⁶⁶ COM(2006); Magyarországon 2005-ben dolgozták ki az úgynevezett talajvédelmi stratégia alapjait.

⁶⁷ COM(2006).

⁶⁸ Az európai talajromlás folytatódása miatt, illetve az uniós szabályozás hiányában fontos, hogy az unió javítsa a talajjal kapcsolatos problémák kezelésének módját. COM(2012) 46.

A bizottság elhatározta, hogy szabályos időközönként (öt- vagy tízévente) ellenőrzi a talaj állapotát, többek között új, távérzékelős technikák bevonásával. Az összehangolt ellenőrzés végrehajtása a nyomon követést szolgáló rendszerről szóló, jelenleg felülvizsgálat alatt álló határozattal összhangban fog történni. A globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés⁶⁹ elnevezésű program információkat fog szolgáltatni, különösen a talajfelszín lezárása tekintetében.

A talajvédelem további különböző szakpolitikákba való integrálása terén a bizottság a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégiával⁷⁰ összefüggésben fel fogja hívni a figyelmet a talaj biológiai sokféleségére.

A jogalkotásban, a bizottság 2012-ben felülvizsgálta a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatáról szóló irányelvet,⁷¹ amely lehetővé teheti a talajjal kapcsolatos kérdések jobb integrálását a projekttervezés korai szakaszában. A bizottság törekvése annak megválaszólása, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatos, 2020-ig megvalósítandó uniós kötelezettségvállalás részeként hogyan lehet a földhasználatra, a földhasználat-megváltoztatásra és az erdőgazdálkodásra vonatkozó elszámolással⁷² ösztönzőket létrehozni a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése és a talaj szervesanyag-tartalmának megőrzése érdekében. A bizottság nemzetközi szinten kezdeményezte a FAO keretében globális, kormányközi talajügyi terület létrehozatalát.

Az Európai Bizottság 2012. február 13-án sajtóközleményben⁷³ is jelezte, hogy a talajfelszín lezárása – vagyis a talaj vízhatlan anyaggal történő letakarása – miatt 1990 és 2006 között naponta legalább 275 hektárral csökkent a talaj felszínének kiterjedése, ami éves szinten ezer négyzetkilométert tesz ki. A víz általi talajerózió Európában a becslések szerint 1,3 millió km² méretű területet érint. A talajromlás csökkenti Európa élelmiszer-termelési kapacitását, valamint gyengíti az aszály- és árvíz-megelőző képességét, a biológiai sokféleség leépülésének megállítását és az éghajlatváltozás kezelését.

Az Európai Bizottság Környezeti Főigazgatósága 2012. május 10. és 11. között konferenciát tartott Brüsszelben⁷⁴ *Talaj-remediáció és a talajfelszín-lezárás* címmel.⁷⁵ A konferencia része a bizottság folyamatos munkájának, amely a 2006-ban elfogadott talajvédelmi tematikus stratégia alkalmazására irányul. A rendezvény a talajszennyezettség időbeni felismerésére és az Európában elérhető remediációs módszerekre fókuszált. A konferencia kiemelte a szennyezett és barnamezős területek hatását a területigény korlátozására és a mezőgazdasági termőtalajfelszín lezárására. A konferencián a bizottság bemutatta a talajvédelmi stratégia részeként készített, véglegesítés alatt álló útmutatóját, a talajfelszín-lezárásra vonatkozóan.

A munkaanyag szerint az úgynevezett talajlezáródás hatásainak csökkentésére a tagállamoknak megfelelő építési technológiai és termékszabályokat kellene érvényesíteniük, amelyek minél több talajfunkció megőrzését biztosítják. Ez a szabály a talajdegradáció

⁶⁹ GMES: Global Monitoring for Environment and Security.

⁷⁰ COM(2011).

⁷¹ 85/337/EGK irányelv.

⁷² LULUCF: Land Use, Land-Use Change and Forestry.

⁷³ Lásd <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=ÓP/12/128&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)

⁷⁴ 2012. május 10–11. Brüsszel, *Talajremediáció és a talajfelszín-lezárás* című konferencia.

⁷⁵ Soil Remediation and Soil Sealing.

egyik formájára vonatkozik, amely a földfelszín tartós lefedése révén a környezeti elemek közti kapcsolatrendszeret érinti (lásd a szabad földfelszín csökkenését, a vizek korlátozott áramlását, az élőhelyek fragmentációját stb.).⁷⁶

A tagállamoknak öt éven belül fel kellene mérniük a természetes okból vagy a mezőgazdasági tevékenység miatt károsodott, illetve veszélyeztetett területeket, majd nyilvánosságra hozniuk az érintett földrészletek jegyzékét. Az ehhez alkalmazandó vizsgálati módszereket a tagállamok választhatnák meg. E követelménnyel összefüggésben a hazai jogból a Tfv.-ben szabályozott országos Talajvédelmi Információs és Monitoring rendszer, illetve a földminősítés említhető. Ezek a veszélyeztetéstől függetlenül érvényesülnek, azonban (az uniós tervezettől eltérően) csak a termőföldekre (tehát a más célra hasznosított területekre nem) terjednek ki.

Az előbbieket érintett (erodált, tömörödött, szikes stb.) területekre – a vízvédelem, illetve a levegővédelem terén már ismert módon – hét éven belül intézkedési programokat kellene készíteni, amelyek kiterjednek a kockázatsökkentési célokra és intézkedésekre, illetve a finanszírozás kérdéseire. A programok előzetes hatásvizsgálatának a környezeti hatásokon túlmenően a gazdasági és szociális hatásokra is vonatkoznia kellene. A nyolcadik évben megkezdendő végrehajtás során pedig költséghatékonyságra kellene törekedni. A – többnyire nem mezőgazdasági eredetű – talajszennyezésre külön szabályok vonatkoznak, amelyek a veszélyes anyagok talajba jutásának megfelelő korlátozására köteleznék a tagállamokat.

A tervezet szerint a szennyezett területeket (egykori és jelenlegi telephelyeket) az adott helyen folytatott tevékenységek (hulladéklerakás, repülőtér, benzinkút, szennyvíztelep stb.) alapján öt éven belül azonosítani kell, majd ezek jegyzékét is nyilvánosságra kell hozni. A tagállamoknak a felméréssel ütemesen kell haladniuk, s azt huszonöt év alatt kell teljes területükre kiterjeszteniük. E rendelkezéshez a hazai gyakorlatból példaként a kármentesítési programot, illetve a tartós környezeti károsodás ingatlan-nyilvántartási bejegyzését és a környezeti adatok nyilvánosságát kapcsolhatjuk.

A tervezet szerint a földforgalomba is beépítik a talajvédelem szempontjait: az épületek energiatausítványához hasonló „talajállapot-jelentést” kellene készíteni az érintett területekről tulajdonosváltás esetére, s a hatóság, illetve a másik fél rendelkezésére bocsátani. A tervezet indokolása szerint egy ilyen rendelkezésnek nyilvánvalóan kihatása lesz azonban a földpiacra is, amennyiben a veszélyeztetett (szennyezett) területek nyilvános adataiból akár más tagállamok polgárai is hitelesen tájékozódhatnak az adott terület múltbeli hasznosításáról, esetleges szennyezettségéről. Ez a vevő számára bizonyos fokú biztonságot jelent az ingatlan értéke és a vételár közötti értékarány, illetve az ő esetleges későbbi felelősségének mértéke tekintetében. Erre vonatkozó hazai követelmény jelenleg nincs, kivéve a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnése miatti tulajdonosváltást, amikor a környezeti terhekről a talajra is kiterjedő nyilatkozattételre, illetve környezetvédelmi állapotértékelésre kerülhet sor.

A földrészletekkel való takarékoskodást szolgáló – a zöldmezős beruházásokkal szemben a barnamezős beruházások ösztönzését lehetővé tevő – előírás szerint a szennyezett területeket helyre kellene állítani. Ez voltaképp a hazai gyakorlatból ismert, és a felszín alatti vizek védelme körében szabályozott kármentesítés. Ez a „szennyező fizet” elvnek megfelelően a károkozó felelőssége, de a felelősség megállapítása hiányában a helyreállítást

⁷⁶ Lásd a magyar Kvt.-nek a beruházás előtti talajmentésre vonatkozó kötelezését.

a tagállamoknak kellene finanszírozniuk egy nemzeti helyreállítási stratégia alapján, a magyar Nemzeti Kármentesítési Programhoz hasonlóan. Fontossági sorrend alapján kerülne sor a helyreállításra, az emberi egészségre nézve kockázattal járó szennyezésekkel kezdve, illetve minderre megfelelő monitoring alkalmazása mellett kellene törekedni.

Az önálló magyar talajvédelemi jog

Az uniós jog hiányában is gyarapodó magyar talajvédelmi jogi rendszerben jelenleg nincs olyan hatályos jogszabály, amely tartalmazná a talaj azon minőségi kritériumait, amelyek a védelmi rezsim alapjait, annak vonatkoztatási pontjait, céljait, eszközeit és az ahhoz köztendő eljárási szabályokat tartalmazná.

A terhelés, a szennyezés, illetőleg a terheltség, a szennyezettség mértékét technikai szabályként az anyag koncentrációjának alapján ítélik meg, összevetve azt a szennyezett-ségi listákkal, határértékekkel. (Ilyen például az úgynevezett holland lista, a berlini lista⁷⁷ vagy *A hazai szennyvizek és szennyvíziszapok termőföldön történő elhelyezése* című ágazati műszaki irányelv [MI-081735/1990] határértékei.)

A szabályozás kiindulópontja a talajt szinte közjósággá alakítja, megtiltja, hogy akár a tulajdonos vagy a használó önállóan rendelkezzen azzal, azt kialakulása helyétől elvlassza. Kivételes – a talajfedettséggel járó igénybevételek esetén, a talajt mentendő, kötelező – talajmentési célú elválasztást ír elő.

- A talaj mentése in situ:

A beruházások megvalósítása során a beruházó köteles gondoskodni a humuszos termőréteg megmentéséről és hasznosításáról. A kivitelezés és üzemeltetés során biztosítani kell, hogy a környezeti hatások az érintett és a környező termőföld minőségében kárt ne okozzanak. A beruházások megvalósítása során keletkezett mentett humuszos termőréteg teljes mennyiségét a beruházás kivitelezése során igénybe vett földrészleteken kell felhasználni úgy, hogy a kialakított felső humuszos termőréteg vastagsága az eredeti humuszos termőréteggel együtt az egy métert ne haladja meg.

- A talaj mentése ex situ: a talaj mint ingó dolog forgalmazása:

Amennyiben a mentett humuszos termőréteg előbbi felhasználására nincs lehetőség, a felhasználásra nem kerülő rész az eredeti funkciójának megfelelően a talaj felső termőrétegeként, vagy természetű közeg előállítására felhasználható, illetve ezekre a célokra átruházható.

- A talajfelhasználás anyagmérlege:

A humuszos termőréteg letermelésével, megmentésével, hasznosításával, továbbá a terület helyreállításával kapcsolatos munkálatokat a beruházás engedélyezése céljából készített terveknek tartalmazniuk kell. A mentett humuszos termőréteg mennyiségéről és felhasználásáról a beruházó köteles külön nyilvántartást vezetni.

⁷⁷ A holland listában közölt koncentrációk iránymutatóul szolgáltak például több szovjet ingatlan vizsgálatánál. A szennyvízrendelet adatait pedig Apajpuszta (Kiskunsági Állami Gazdaság) tisztítása során alkalmazták. Lásd még például a *Szennyvizek és szennyvíziszapok termőföldön történő elhelyezése* című ágazati műszaki irányelv (MI-081735/1990) határértékeit.

A talajvédelmi közjog

Minden olyan káros terhelés, szerves vagy ásványi anyag, illetve technológia, amely a talaj funkcióit veszélyezteti, talajszennyezésnek minősül. A talaj szennyezettségének megítélését szolgáló terhelési határértékek hatósági eljárás alapját képezhetik.

A földhasználó a termőhely ökológiai adottságaihoz igazodó talajvédő gazdálkodást vagy tevékenységet köteles folytatni. Ennek szektorai a talaj mennyiségét és minőségét veszélyeztető tényezők szerint különülnek el.

A földhasználó közjogi kötelezettségei a hatályos földvédelmi törvény alapján

A földhasználó az erózióval veszélyeztetett területen a víz- és szélerózió megakadályozása érdekében köteles:

- a szántó művelési ágú földrészleten:
 - talajfedettséget szolgáló növényeket termesztetni,
 - olyan művelési módot alkalmazni, amely a talaj szerkezetességének megővésével, a talajtömörödés megakadályozásával, megszüntetésével elősegíti a csapadékvizek talajba jutását, és/vagy
 - szintvonalas művelést folytatni.
- ültetvényterületen:
 - szintvonalakkal párhuzamos irányú telepítést végezni, vagy
 - a sorközök fedettségét gyepesítéssel, talajtakarással biztosítani;
- rét, legelő (gyep) művelési ágú földrészleten:
 - fokozott gondot fordítani a talajt kímélő legeltetésre, valamint
 - ahol a gyeptakaró a talajvédelem követelményeinek nem felel meg, azt felújítással helyreállítani.

Amennyiben a kötelezettségek teljesítése sem elegendő az erózió megakadályozására, úgy a földhasználó köteles:

- a művelési ágot megváltoztatni, vagy
- gyp-, cserje- és erdősávot létesíteni, vagy
- talajvédelmi műszaki beavatkozásokat, valamint létesítményeket alkalmazni.

Az erózió elleni védelmet nyújtó terepalakulatokat, gyp-, cserje- és erdősávokat meg kell őrizni.

- A savanyú vagy a savanyodásra hajlamos talajokon a természetett növény igényére tekintettel:
 - nem savanyító hatású műtrágyát kell használni, vagy a savanyító hatású műtrágyát megfelelő meszező anyaggal együtt kell alkalmazni,
 - mésztrágyázást vagy
 - talajjavítást kell végezni,
 - a szikes talajon *tilos olyan talajművelést folytatni, amely a talaj minőségének további romlásával járhat. Az egyéb talajokon olyan minőségű öntözővíz*

használható, továbbá bármely tevékenység csak úgy folytatható, amely másodlagos szikesedés előidézésével nem jár.

A földhasználó kötelessége a talaj szervesanyag-tartalmának megőrzése is.

A földhasználat során a talaj tápanyag-szolgáltatását és a természetett növények tápanyagigényét figyelembe vevő, környezetkímélő tápanyag-gazdálkodást kell folytatni. A mezőgazdasági földhasználat során a szakszerűtlen tápanyag-gazdálkodás a környezet terhelését eredményezheti azáltal, hogy a növény által fel nem vett tápanyag a talajban felhalmozódik, bemosódik a csapadékkal, és szennyezi a vizeket, vagy erózióval hozzájárulhat a felszíni vizek eutrofizációjához.

A talaj termékenységét, kedvező biológiai aktivitását leginkább kedvezőtlenül befolyásoló folyamat a talaj szerves anyagának folyamatos csökkenése. A talaj szerves anyaga csupán a helytelen talajművelés következtében is csökkenhet, amennyiben nem gondoskodik a földhasználó annak pótlásáról. Magyarországon az állatállomány jelentős mértékben lecsökkent, ezzel lényegesen kevesebb a képződő és kijuttatható szerves trágya, ennél fogva valamennyi olyan technológiai elemet alkalmazni kell, amellyel a fogyó szerves anyag pótolható. A talaj szerves anyagának „természetes” fogyasztán túl nem egyszer előfordul a termőföld humuszos termőrétegének tudatos letermelése hasznosítás céljából. Ezt a tevékenységet tiltja a törvény. A talaj tömörödésének megelőzése az utóbbi évek gyakori belvizeinek kialakulását is csökkenti.

Főszabályként tilos a talaj humuszos termőrétegének eltávolítása.

A földhasználónak talaj szervesanyag-tartalmának megőrzéséről kell gondoskodnia:

- a talajkímélő művelési módok alkalmazásával,
- vetésváltás alkalmazásával,
- másodvetésű vagy köztes növény termesztésével,
- a tarlómaradványok hasznosításával,
- szerves anyagok kijuttatásával,
- a humuszos termőréteg megőrzésével.

4.5.2.2.3. A jó mezőgazdasági gyakorlati kódex releváns termőképesség-védelmi előírásai

A jó mezőgazdasági gyakorlat szabályozási célja a vizek és a talaj nitrátszennyezésének megelőzése, csökkentése, illetőleg a növények optimális tápanyagellátásának, valamint a talajok termékenységének fenntartása. A *mezőgazdasági felhasználás* a szennyvíznek, szennyvíziszapnak mezőgazdasági terület talajára történő kijuttatását, illetve bedolgozását célozza. A szabályozás eszközei a következők:

- A nitrogén mennyiségének mennyiségi korlátozása.
Mezőgazdasági területre éves szinten szerves trágyával kijuttatott nitrogén mennyisége nem haladhatja meg a 170 kg/ha értéket, beleértve a legeltetés során az állatok által közvetlenül kijuttatott, továbbá a szennyvizekkel és szennyvíziszapokkal kijuttatott mennyiséget is.
- Trágyázási tilalmi időszakok.
Tilos a trágya kijuttatása december 1. és február 15. között. Gyors hatású, könnyen oldódó nitrogéntrágya, így trágyalé, hígtrágya, ammónium- és nitráttar-

talmú műtrágya betakarítás után nem juttatható ki szántóterületre, amennyiben oda az adott évben nem kerül újabb kultúra. Ha megfelelő talajfedettséget biztosító növény kerül még az adott évben a területre, az imént említett anyagok felhasználhatók, de a trágyázás és a vetés közötti időszaknak rövidnek kell lennie (legfeljebb 14 nap).

- Trágyakijuttatás erősen lejtős területen.
Tilos hígtrágya, trágyalé felszíni kijuttatása olyan lejtős területen, ahol fennáll annak a veszélye, hogy a lemosódó tápanyagok felszíni vízbe juthatnak. A közvetlen talajba juttatás (injektálás) ezeken a területeken is megengedett. A 20%-nál meredekebb lejtésű területeken trágyát csak a növényvel fedett területen vagy azonnali bedolgozás mellett szabad használni.
- Trágyázás vízzel telített, fagyott, hótakaróval borított talajokon.
Nem juttatható ki trágya fagyott, vízzel telített, összefüggő hótakaróval borított talajra. Az összefüggő hótakaró azt jelenti, ha a területet legalább 5 cm vastag, egységes hótakaró borítja. Fagyott a talaj, ha 5 cm-nél mélyebben, tartósan átfagyott. Nem tekinthető a talaj fagyottnak, ha a felszíni réteg éjszaka fagyott, napközben pedig felenged. Ebben az esetben a talaj képes a víz és a tápanyagok befogadására. Vízzel telített a vízkapacitásig telített talaj, amely nem képes további víz felvételére.
- A mezőgazdasági területek trágyázásának szabályai.
A trágyakijuttatás során alapvető követelmény, hogy a nitrátkimosódás a lehető legkisebb legyen. Szakszerű a trágyázás, ha a talaj tulajdonságainak, tápanyagellátottságának, a környezeti feltételeknek és a termesztett növény helyesen megválasztott termésszintjéhez tartozó tápanyagigénynek megfelelő adagban, megfelelő időben és módon, a trágya tápanyagtartalmának ismeretében történik. A trágyázást pontos adagban és egyenletesen kell végezni, kerülve az átfedéseket. Így biztosítható a talaj fizikai, kémiai és biológiai tulajdonságaira gyakorolt kedvező hatás. Az egyenletes trágyaeloszlás érdekében a trágyaszóró gépek karbantartásáról rendszeresen gondoskodni kell.
 - A hígtrágya hasznosítása:
Hígtrágya csak talajtani szakvéleményre alapozott talajvédelmi hatósági engedély birtokában juttatható ki mezőgazdasági területre. Az évente terület egységre kijuttatható hígtrágya mennyiségét a hígtrágya tápanyagtartalma és a talaj fizikai, kémiai, vízgazdálkodási tulajdonságainak ismeretében, a termesztendő növény tápanyagigénye alapján úgy kell meghatározni, hogy a kijuttatott hígtrágya nitrogéntartalma hasznosuljon, és ne kerülhessen a vizekbe. A szakvélemény készítése során a talajvíz vizsgálata is szükséges, ha a talajvíz legmagasabb szintje hét méteren belül található.
A hígtrágya hasznosítására szolgáló terület talaját, továbbá a talajvíz szintjét és minőségét – elsősorban nitráttartalmát – háromévente meg kell vizsgálni. A vizsgálat eredményeit meg kell küldeni a talajvédelmi hatóságnak.
 - Az istállótrágya felhasználása:
Az istállótrágya kijuttatásának jellemző ideje augusztus–november. Tavasszal az istállótrágya kijuttatás csak homoktalajon történhet.

Istállótrágyát, egyéb szerves tárgyat elsősorban a szerves trágya-igényes növények alá kell kiszórni, amelyek azt legjobban hasznosítják. A szántóföldi növények közül elsősorban a cukorrépa, a kukorica, az egynyári takarmánynövények és a repce tartozik ide.

A kijuttatott istállótrágyát lehetőleg azonnal, de legfeljebb 14 napon belül a talaj felső szerkezetes rétegébe egyenletesen be kell dolgozni.

A trágyakijuttatást úgy kell ütemezni, hogy lehetőleg a tél beállta előtt a trágyatároló kiürüljön.

Talajcsövezett területen fokozott gondot kell fordítani a trágyázás szakszerűségére, mivel a kimosódás veszélye itt nagyobb.

- A műtrágyázás szabályai

Műtrágyát talajvizsgálatokra alapozott számítások alapján lehet felhasználni.

A talaj tápanyagvizsgálatát legalább ötévente, gyepek esetében legalább tízévente kell elvégeztetni.

A gazdaságos, környezetvédelmi szempontból biztonságos műtrágyaadag számításakor figyelembe kell venni a talaj tápanyag ellátottságát, a növény tápanyagigényét, az elővetemény hatását és a korábban kijuttatott szerves trágya nitrogénigény-csökkentő hatását.

Nitrogénműtrágyát akkor kell adagolni, amikor a növény legjobban képes azt hasznosítani. Ősszel csak akkor lehet kiadni, ha a területen levő növény hasznosítani tudja.

- A talaj tömörödésének megelőzésével vagy megszüntetésével a káros vízbőség vagy belvív kialakulásának megakadályozása.

Az ehhez kapcsolódó kötelezettségeknek a földhasználó a talajlazítás, vízelvezetés, vízmentesítés igen költséges módjaival tehet eleget.

- A termőföld megóvása a minőségét rontó talajidegen anyagoktól.

A földhasználó általában tudatosan nem szennyezi a talaját, ott hulladékot, úgynevezett talajidegen anyagot nem helyez el, azonban felelős azért, hogy az általa használt termőföldön illegális hulladéklerakás ne történjen. Termőföldön hulladékot lerakni, tárolni tilos.

- A földtulajdonos és a földhasználó jogai.

A talajvédelmi hatóság határozatában csak a földhasználó hozzájárulásával felhasználásra tervezett területre engedélyezi a szennyvíz vagy szennyvíziszap kijuttatását, és egyidejűleg előírja annak feltételeit. Ha a földhasználó és a tulajdonosa nem azonos, akkor a földtulajdonos hozzájárulása is szükséges.

- Állattartó telepek trágyatároló műtárgyainak kialakítására vonatkozó szabályok. Trágyatároló műtárgyak méretezésekor az alábbiakban meghatározott tárolási kapacitáson felül figyelembe kell venni azt a többlettárolási igényt is, ami a kihelyezésre használt területen fennálló, előre nem látható, szélsőséges vízjárás viszonyokból (belvív, valamint fakadó és szivárgó vizekből adódó elöntés) adódhat. A trágya tárolása során eleget kell tenni a felszín alatti vizek minőségének védelmére vonatkozó, külön jogszabályban foglalt előírásoknak.

- A hígrágyatároló.

Hígrágya, trágyalé, csurgalékvíz kizárólag szivárgásmentes, szigetelt tartályban, medencében tárolható. A tárolótartály, medence anyagát úgy kell

megválasztani, hogy az a korrózióknak ellenálljon, élettartama legalább 20 év legyen. A tárolóhelynek legalább négyhavi hígtrágya, trágyalé, csurgalékvíz befogadására elegendő méretűnek kell lennie, hogy biztosított legyen a tilalmi időszakokban biztonságos tárolásuk.

- Az istállótrágya-tároló.

Istállótrágyát szigetelt alapú, a csurgalékvíz összegyűjtésére szolgáló gyűjtőcsatornákkal és aknával ellátott trágyatelepen kell tárolni. A csurgalékvíz a hígtrágyával azonos módon használható fel, vagy a trágyára visszaöntözhető. A tárolókapacitásnak elegendőnek kell lennie legalább nyolchavi istállótrágya tárolására. Így biztosítható, hogy az istállótrágya optimális állapotban kerüljön felhasználásra.

Mélyalmos trágya – amennyiben nem ütközik más előírással – előzetes tárolás nélkül is kijuttatható. Abban az esetben, ha az előírások ezt nem teszik lehetővé, az istállótrágyával azonos módon kell tárolni és kezelni. A karámföld tárolása az istállótrágyával azonos módon történik. A karámok csurgalékvizének gyűjtését úgy kell megoldani, hogy az ne veszélyeztethesse a környezetet.

Ideiglenes trágyakazal, trágyaszarvas mezőgazdasági tábla szélén – legfeljebb két hónap időtartamra – olyan helyen alakítható ki elszívárgás elleni védelem nélkül, ahol a talajvíz legmagasabb szintje 1,5 m alatt van, és/vagy a felszíni víz nincs 100 m-en belül.

Ideiglenes trágyakazal nem létesíthető vízjárta területen, alagsóvezett mezőgazdasági tábla szélén.

A silótakarmányok tárolására szolgáló silótereket szigetelt aljzattal kell készíteni. Az érlelés során keletkező silólevet a csurgalékvízhez hasonlóan szivárgásmentes, szigetelt aknában kell gyűjteni, felhasználása során ügyelni kell rá, hogy ne szennyezhesse a vizeket.

A földhasználónak, illetve a szennyvíztisztító mű, szennyvízkezelő berendezés üzemeltetőjének az engedély kiadása iránti kérelmet a szennyvíz, szennyvíziszap felhasználására tervezett mezőgazdasági terület fekvése szerint illetékes talajvédelmi hatóságához kell benyújtani az alábbiak szerint.

- A tilalmak rendszere.
 - Veszélyeztetési tartalom: a tisztítatlan szennyvíz, nyersiszap, valamint a kezeletlen települési folyékony hulladék vagy más kezeletlen iszap a mezőgazdaságban nem használható fel. Tilos a szennyvíz vagy szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása, ha azokban a mérgező (toxikus) elemek vagy káros anyagok koncentrációja meghaladja a közölt határértékeket. A talaj egyedi határértéket meghaladóan tartalmaz mérgező (toxikus) elemeket és káros anyagokat, vagy pH-értéke 5,5-nél alacsonyabb.
 - Tárolás: a termőföldön szennyvíziszap nem tárolható. A felhasználásra kijelölt mezőgazdasági területre csak az azonnal felhasználható és bedolgozható szennyvíziszap-mennyiség szállítható ki. Amennyiben a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásával összefüggő munkafolyamatok szervezése ezt indokolja, hatóságilag engedélyezett gyűjtőtároló létesíthető.
 - A talaj érzékenysége:

- védett természeti területen, továbbá azon a földrészleten, ahol ökológiai gazdálkodást folytatnak,
- rét és legelő művelési ágban hasznosított mezőgazdasági területen,
- a zöldség- és gyümölcsök termesztése esetében a termesztés évében, valamint az azt megelőző évben,
- termőrétegének vastagsága 60 centiméternél kevesebb,
- szélsőséges mechanikai összetételű, azaz durva homok (a leiszapolható rész kisebb, mint 10%) vagy nehéz agyag (a leiszapolható rész nagyobb, mint 80%),
- talajvízének évi átlagos szintje 150 cm-nél magasabb, és a talajvízszint legmagasabb átlaga (a mértékadóan magas talajvízállások öt éves átlagára vonatkoztatva) nem éri el a 100 centimétert,
- a talaj felszíne fagyott, hóval borított (felszíni kijuttatás esetén), továbbá
- a talaj vízzel telített,
- 6%-nál nagyobb lejtésű területen szennyvíz, illetve folyékony szennyvíziszap felhasználása tilos,
- víztelenített szennyvíziszapot (ha szárazanyag tartalma több mint 25%) csak 12%-nál kisebb lejtésű területen lehet felhasználni.

◦ Hulladékelhelyezés

Az OTÉK szerint az építmények használatából származó és keletkező hulladékot – a környezetet nem szennyező módon – helyileg ártalmatlanítani kell, vagy rendszeres elszállításáról kell gondoskodni. Hulladékot elhelyezni csak építésügyi hatóság által, az érintett szakhatóságok hozzájárulása alapján, meghatározott területeken szabad.

Települési (kommunális) hulladékot csak a helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben erre a célra kijelölt területen szabad elhelyezni. Veszélyes, radioaktív hulladékot a vonatkozó jogszabályok szerint szabad elhelyezni.

Települési és más hulladékot, szennyvíziszap elhelyezésére és kezelésére szolgáló építményt hullámtéren, töltésekkel nem védett ártéren, fakadó vagy szivárgó vizekkel veszélyeztetett, vízvédelmi, vízbázisvédelmi, sérülékeny földtani adottságú, valamint vízjárásos (mély fekvésű) területeken elhelyezni nem szabad.

◦ A szennyvíziszap kijuttatása

A szennyvíziszapot a talaj felszíne alá kell juttatni, ha a kijuttatás a talaj felszínére történik, azt azonnal be kell dolgozni. A felhasználható szennyvíz és a folyékony szennyvíziszap mennyiségét elsősorban a talaj vízgazdálkodási tulajdonságai, a vízháztartási mérleg, a szennyvíz és a folyékony szennyvíziszap mérgezőelem- (toxikus) és károsanyag-, valamint tápanyagtartalma, továbbá a természeti kívánt növény víz- és tápanyagigénye (elsősorban nitrogén) alapján kell meghatározni.

A felhasználás módját, gyakoriságát, a felhasználható szennyvíz, valamint a szennyvízzel kiadható mérgező (toxikus) elemek és káros anyagok mennyiségét a talaj legfeljebb 25 cm-es művelési mélységére elvégzett terhelhetőségi számítások alapján a talajtani szakvéleményben kell rögzíteni.

A felhasználható szennyvíziszap mennyiségét az abban levő nitrogén-, mérgezőelem- (toxikus) és károsanyag-tartalom alapján kell meghatározni a talaj tápelem-ellátottsága, valamint a természeti kívánt növény tápanyagigénye figyelembevételével.

A szennyvíz, illetve szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során úgy kell eljárni, hogy az ne eredményezzen a talajban és a felszín alatti vízben (B) szennyezettségi határértéknél kedvezőtlenebb állapotot.

Az AKG-támogatást igénylő és az azt elnyerő gazdálkodóknak a gazdaságuk teljes területére vonatkozóan naptári évente a külön jogszabály szerinti naplót kell vezetniük.

Időszaki korlátozások

Termő szőlő és bogyógyümölcs-, valamint intenzív, alacsony törzsű gyümölcsültetvényekben szennyvizet és szennyvíziszapot csak a vegetációs időn kívül lehet felhasználni. Hagyományos művelésű magas törzsű gyümölcsfák esetében a kijuttatás és a betakarítás között legalább hat hét várakozási idő szükséges.

Szántóföldi növények termesztésére, valamint takarmánytermesztésre használt területen szennyvíziszap csak a betakarítás és a következő vetés közötti időszakban használható fel. A talaj szennyvízzel történő öntözése megengedhető a vegetációs időn belül is, de a kijuttatás befejezésétől a betakarításig legalább három hét várakozási időt kell betartani.

A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása

A mezőgazdasági területen csak kezelt szennyvíziszap és tisztított szennyvíz használható fel. A szennyvíz és szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása engedélyhez kötött tevékenység, amelyet

- talajtani szakvélemény alapján,
- a közegészségügyi,
- állategészségügyi,
- környezetvédelmi,
- vízügyi szakhatóság,
- a települési – fővárosban a fővárosi – önkormányzat jegyzőjének hozzájárulásával az illetékes növényegészségügyi és talajvédelmi állomás határozatban engedélyezhet, ha a kérelem megfelel a jogszabályban előírt feltételeknek.

A szennyvíz és szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása adott mezőgazdasági területre legfeljebb öt éves időtartamra engedélyezhető.

A beruházónak a beruházással, üzemeltetéssel és egyéb tevékenységgel kapcsolatos talajvédelmi kötelezettségei a következők.

Magyarországon az úgynevezett zöldmezős beruházások folytán a talajvédelem szempontjából egyik leginkább problémás terület az infrastrukturális, kommunális igénybevételekkel, továbbá az urbanizációval együtt járó beruházások során a termőföldterületek

talajának megóvása, az ország „humuszvagonának” megőrzése. A beruházás során az építés megvalósításához letermelt humuszos termőréteget teljes mennyiségében csak eredeti funkciójának megfelelően a talaj felső talajrétegeként, vagy termeszítő közeg előállítására lehet felhasználni. Ha a letermelt termőréteg felhasználását a beruházás helyszínén, illetve annak környezetében az adott körülmények nem teszik lehetővé, az értékesíthető, elszállítható. A megvalósítás során feleslegessé vált, mentett humuszos termőréteg mennyiségéről és felhasználásáról a beruházónak nyilvántartást kell vezetnie.

Beruházásokat, valamint termőföldön folytatott, vagy termőföldre hatást gyakorló bármely egyéb tevékenységet úgy kell megtervezni és megvalósítani, hogy az érintett és a környező termőföldön a talajvédő gazdálkodás feltételei ne romoljanak.

A földhasználó és a beruházót terhelő egyéb kötelezettségek a következők.

A talajvédelmet szolgáló létesítmények szakszerű üzemeltetését és fenntartását biztosítani kell.

A termőföldként nyilvántartott földrészetek megosztásánál vagy összevonásánál úgy kell eljárni, hogy a talajvédő gazdálkodás feltételei ne rosszabbodjanak.

A földhasználó és a beruházó köteles a talaj védelmével kapcsolatos tevékenysége dokumentumait öt évig megőrizni.

A termőföldhasználaton, valamint a beruházási, üzemeltetési tevékenységen túl termőföldön bármely egyéb tevékenység csak úgy folytatható, hogy az vagy annak hatása az érintett és a környező termőföld minőségében, továbbá a vizekben kárt ne okozzon.

A termőföld minőségét veszélyeztető tevékenységet és eseményt a talajvédelmi hatóság részére haladéktalanul be kell jelenteni.

Az AKG esetében a kötelezetteknek 2016. január 1. és 2020. december 31. között talajvizsgálattal kell rendelkezniük. A VP AKG-ben elvárt, hogy folyamatosan álljon rendelkezésre az 5 év folyamán érvényes talajvizsgálat. A kijuttatandó műtrágya és egyéb termésmenvelő anyagok hatóanyagainak mennyiségeit a fentiek figyelembevételével szántó- és ültetvényterületeken 5 évenként végzett talajvizsgálatokra alapozottan kell meghatározni. Így elkerülhető az egyes hatóanyagok túlzott mértékű kijuttatása, ami sem gazdálkodási, sem környezetterhelési szempontból sem kívánatos.

Talajvédelmi hatósági eljáráshoz kötött tevékenységek

A talajvédelmi hatóság a törvényben előírt talajvédelmi kötelezettségek közül néhányat hatósági engedélyhez köt. Az engedélyezési eljárást az indokolja, hogy ezen tevékenységek folytatásához meghatározott vizsgálatokra alapozott úgynevezett talajvédelmi tervet vagy laboratóriumi vizsgálatokra alapozott számításokat kell a kérelmezőnek benyújtania annak igazolásához, hogy az adott tevékenység a talaj minőségében nem okoz kárt, vagy a jelentős forrás felhasználásával végrehajtott beavatkozás megfelelően hasznosul.

Ha a termőföld tulajdonosa és használója nem egyezik meg, ezen beavatkozások közül a mezőgazdasági célú tereprendezés, erózió elleni védelemhez szükséges műszaki beavatkozás, létesítmények elhelyezésének engedélyezéséhez, továbbá szennyvíz, szennyvíziszap felhasználásának, illetve nem mezőgazdasági eredetű nem veszélyes hulladékok felhasználásának engedélyezéséhez be kell szerezni a tulajdonos vagy a termőföld használojának hozzájárulását. Erre azért van szükség, mivel ezen beavatkozásokkal együtt az adott

földrésztelen alkalmazható technológiát szükségszerűen módosítani kell (például bizonyos növények nem termelhetők meghatározott időtartamig).

A törvény alapján hígtrágya, szennyvíz, szennyvíziszap és bármilyen nem veszélyes hulladék termőföldön történő felhasználása csak öt évre engedélyezhető. Ha az öt év letelte után ellenőrző talajvizsgálat igazolja, hogy ezek az anyagok nincsenek káros hatással a talajra, a tevékenység ismételtén öt évre engedélyezhető.

A talajvédelmi hatóság engedélye szükséges:

- talajjavításhoz,
- mezőgazdasági célú tereprendezéshez,
- talajvédelmi műszaki beavatkozásokhoz, létesítmények megvalósításához, amennyiben az engedélyezés nem tartozik más hatóság hatáskörébe,
- hígtrágya termőföldön történő felhasználásához az állattartás során keletkező egyéb szerves trágya kivételével,
- szennyvíz, szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásához,
- nem mezőgazdasági eredetű nem veszélyes hulladék termőföldön történő felhasználásához,
- mezőgazdasági termelés során keletkező nem veszélyes hulladék termőföldön történő felhasználásához, kivéve a mezőgazdasági táblán keletkező növényi maradványokat.

A hatósági engedély kiadásának feltétele talajvédelmi terv elkészítése és csatolása:

- talajjavításhoz,
- mezőgazdasági célú tereprendezéshez,
- talajvédelmi műszaki beavatkozásokhoz, létesítmények megvalósításához,
- hígtrágya termőföldön történő felhasználásához az állattartás során keletkező egyéb szerves trágya kivételével,
- szennyvíz, szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásához,
- nem mezőgazdasági eredetű nem veszélyes hulladék termőföldön történő felhasználásához.

A mezőgazdasági célú tereprendezéshez, talajvédelmi műszaki beavatkozásokhoz, létesítmények megvalósításához kiviteli terv is szükséges. A mezőgazdasági termelés során keletkező nem veszélyes hulladék termőföldön történő felhasználásához talajvizsgálat, továbbá a felhasználni kívánt hulladék beltartalmára vonatkozó vizsgálat szükséges. A talajvédelmi tervet az engedélyezés iránti kérelmet benyújtó ügyfélnek kell beszereznie.

A hatósági engedély érvényességi ideje

A hígtrágya termőföldön történő felhasználásához, szennyvíz, szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásához, nem mezőgazdasági eredetű nem veszélyes hulladék termőföldön történő felhasználásához, mezőgazdasági termelés során keletkező nem veszélyes hulladék termőföldön történő felhasználásához (kivéve a mezőgazdasági táblán keletkező növényi maradványokat) az engedély legfeljebb öt évre adható meg, amelynek letelte után a tevé-

kenység ismételten ötévi időtartamra engedélyezhető, külön jogszabály szerinti ellenőrző vizsgálatok alapján.

Az AKG-ban szükséges évenként a tápanyag-gazdálkodási terv elkészítése. A tápanyag-gazdálkodási terv egyes adatait a webGN részeként a naptári évet követő március 1-ig a NÉBIH felé elektronikus úton továbbítani kell. Tápanyag-gazdálkodási szempontból figyelembe kell venni, hogy a horizontális szántó és ültetvény tematikus előírascsoportok kivételével nem megengedett a hígtrágya alkalmazása, még abban az esetben sem, ha a gazdálkodó arra külön talajvédelmi hatósági engedéllyel rendelkezik. Egyetlen esetben sem lehetséges szennyvíz és szennyvíziszap, valamint azt tartalmazó komposzt alkalmazása. Szántók esetében az alapelőírások között is szerepel az istálló- vagy zöldtrágya, illetve horizontális szántó esetében baktériumtrágya használata, ezt a tápanyag-gazdálkodási terv készítésénél figyelembe kell venni. A talajvizsgálatra alapozott tápanyag-gazdálkodási tervet talajtani szakértő, szaktanácsadó bevonásával kell elvégeztetni.

Harmadik személyeket megillető jogok a termőtalaj-használatban

Amennyiben az engedélyes az érintett termőföldnek nem földhasználója, úgy a tevékenység engedélyezéséhez a földhasználó hozzájárulása szükséges talajjavításhoz, hígtrágya termőföldön történő felhasználásához. Az állattartás során keletkező egyéb szerves trágya kijuttatásához nincs szükség a földhasználó engedélyére.

A tulajdonos, illetőleg a földhasználó hozzájárulása szükséges a következőkhöz:

- *mezőgazdasági* célú tereprendezés,
- *talajvédelmi* műszaki beavatkozás, létesítmények megvalósítás,
- szennyvíz, szennyvíziszap *mezőgazdasági* felhasználása,
- nem *mezőgazdasági* eredetű nem veszélyes hulladék termőföldön történő felhasználása.

A talaj mint környezeti elem igénybevételének díja: a talajvédelmi járulék

Talajvédelmi járulékot fizet a talajvédelmi hatóság részére a beruházó – ha a beruházás megvalósítása során keletkezett mentett humusztermőréteg teljes mennyiségét a beruházással érintett területen nem használja fel – a fel nem használt humusztermőréteg mennyisége után, továbbá az, aki a beruházási tevékenységen kívüli bármely esetben humusztermőréteget távolít el.

A talajvédelmi hatóság a beruházási tevékenységgel összefüggő, engedély alapján végzett tevékenység esetén, illetve a talajvédelmi terv vagy a kiviteli terv tartalma alapján külön határozatban megállapítja a talajvédelmi járulékkal érintett humusztermőréteg mennyiségét és a talajvédelmi járulék mértékét.

A talaj jogsértő használatához fűződő szankció a talajvédelmi bírság.

A termőtalaj minőségében okozott károk az esetek jelentős részében maradandók, ezért a talajvédelmi hatóság eljárásai során jogsértés esetén nem lehet eltekinteni a bírság kiszabásától. Ennek szellemében tehát az említett törvény a 3. számú mellékletben rendelkezik a talajvédelmi bírság tényállásairól és az azokhoz tartozó bírság mértékekről. A bírság

mértéke arányos a talajkárosítással érintett területtel. A kis területet érintő, de jelentős kárt okozó tevékenység esetére a törvény megadja a kiszabásra kerülő legkisebb bírságösszeget. A legsúlyosabb bírsággal a törvény a talajvédelmi szempontból legsúlyosabbnak ítélt vétséget, a talaj felső termőrétegének eltávolítását, azaz felső humuszos termőrétegének indokolatlan és engedély nélküli letermelését bünteti. A törvény szerint, ha a jogsértő tevékenységgel érintett földrészletnek több földhasználója vagy több tulajdonosa van, a talajvédelmi bírság a földhasználókat vagy tulajdonosokat egyetemlegesen terheli, tekintettel arra, hogy a talajvédelmi járulék nem szankció jellegű befizetés, ezért a talajvédelmi bírság megfizetése nem mentesít a járulék megfizetése alól.

A talajvédelmi járulékra és bírságra vonatkozó közös szabályok

A talajvédelmi járulékot, valamint a bírságot az azt kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül kell befizetni a talajvédelmi hatóság számlájára. A járulék, valamint a bírság meg nem fizetése esetén a kiszabott összeget késedelmi kamat terheli, amelynek mértéke a mindenkor érvényes jegybanki alapkamat kétszerese.

A talajvédelmi járulék, valamint a bírság fizetése alól felmentés nem adható. A talajvédelmi bírság fizetése nem mentesít a talajvédelmi járulék megfizetése alól. A talajvédelmi követelmények folyamatos megsértése esetén a talajvédelmi bírság ismételten kiszabható.

A határidőre meg nem fizetett talajvédelmi járulék, valamint bírság az adók módjára behajtandó köztartozás.

A növényegészségügy és a földvédelem integrálódása az élelmiszerlánc-biztonság rendszerében

Új – a közösségi jogból eredő – elem a földvédelemben annak az élelmiszerlánc-biztonság körébe való bevonása. Ennek megfelelően az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény alkalmazási köre kiterjed a termőföld, erdő- és egyéb növényi vegetáció számára alkalmas terület használatára.

A földhasználat és a földvédelem alapkonfliktusát rejti magában a növényvédelmi szabály, amely szerint, aki földet, erdőt használ, köteles a károsítók ellen védekezni, terjedésüket megakadályozni, szükség esetén azokat elpusztítani. Az ennek során alkalmazott növényvédőszerrel mellék- és bomlástermékei, a növényvédőszerrel feldúsulása a talajban, illetve kimosódásuk közvetlen földkárokat okoz, illetve közvetlenül – táplálékláncon keresztül – veszélyezteti az állatok és az ember egészségét is. Éppen ezért rendkívül fontos, hogy a növényvédőszerrel, más növényvédelmi célú termékek szigorú szűrőn keresztül kerüljenek felhasználásra.

Ezt biztosítja az az engedélyezési rendszer, amely szerint növényvédelmi célú termékek és eszközök csak forgalomba hozatali, felhasználási engedélyben meghatározott előírások szerint használhatók fel. Ezeket az anyagokat és eszközöket mérgező hatásuk és közegészségügyi, valamint a hasznos élő szervezetekre gyakorolt veszélyességük mértéke szerint az engedélyezőnek az engedélyben minősítenie kell.

A holisztikus értelemben vett talajvédelem – különösen a beruházási tevékenységek esetén – az integrált szennyezés-megelőzési, környezetvédelmi rendszer logikája mentén szabályozható, míg a mezőgazdasági gyakorlat esetén az idegen anyagok forgalomba helyezésének hatósági engedélyezési, a felhasználási helyzetekben a felhasználónál elvégzendő hatásvizsgálat, valamint a BAT, illetőleg a jó mezőgazdasági gyakorlat komplex rendszerébe illeszthető be.

Felhasznált irodalom

- BÁLDI A. – DEMETER A. – GERGELY E. (2003): *Európai jelentőségű természeti területeink felmérése és értékelése*, Magyarország és a Natura 2000 – III., Vácrátót, MTA Ökológiai és Botanikai Kutatóintézete.
- BARANYI T. (2005): A természetvédelmi szabályozás hatékonysága a Natura 2000-rendszer tükrében. In *A környezetvédelmi szabályozás hatékonysága. Debreceni Konferenciák III.* Debrecen, Lícium-Art Kiadó. 142–149.
- FODOR L. szerk. (2005): *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből.* Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó.
- KYULAI I. (2007): Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében. In KÓRÓDI Mária szerk.: *Remény a fennmaradásra. Fenntartható-e a fejlődés?* Budapest, Kossuth Kiadó,
- HALMAI P. (2004): *A reform ökonómiája. EU közös agrárpolitika: fordulópont vagy kiigazítás?* Budapest, KJK-KERSZÖV.
- HALMAI P. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere.* Budapest, Mezőgazda Kiadó.
- KATONÁNÉ KOVÁCS J. (2011): A többfunkciós mezőgazdaság értelmezése. *Őstermelő Gazdálkodók Lapja*, 2011. április–május, 119–120.
- KELEMEN J. – LIGETVÁRI F. (1999): Védett területek fenntartása – természetvédelmi kezelés. In LIGETVÁRI F. – MÖCSÉNYI M. szerk.: *Környezetünk és védelme II.* Miskolc, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány. DATE–MVKFK. 211.
- KURUCZ M. (1999): *Agrárkörnyezet védelme. Agrárjog.* Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi Tanszék.
- KURUCZ M. (2002): *Föld- és vízvédelmi jog. Agrárkörnyezeti alapok.* Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi Tanszék.
- KURUCZ M. (2003): *Az európai agrárjog alapjai.* Budapest, ELTE-JTI Mobil Kiadó.
- MENDEL, K. (1976): *A növények táplálkozása és anyagcseréje.* Ford. EIFERT J. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.
- NAGY SZ. – MÁRKUS F. – ÁNGYÁN J. (1997): *Az EU csatlakozás várható hatása a Környezetileg Érzékeny Területek (ESA) rendszerére és az extenzív gazdálkodási módok megőrzésének lehetőségeire.* Elérhető: http://mek.oszk.hu/09800/09809/pdf/zold_belepo_15.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)
- NÉMETH F. (1996): *Land use.* In BÁLDI A. – NÉMETH F. – SEREGÉLYES T. eds.: *National Ecological Network of Hungary, Proposal for Environmental and Nature Friendly Regional Planning*, IUCN The World Conservation Union. 49.
- STEFANOVITS P. (1975): *Talajtan.* Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.

- TANKA E. (2005): A birtokpolitika és a földjog stratégiai kihívásai uniós tagságunk első évtizedében. *Gazdaság és Jog*, 13. évf. 1. sz. 3–11.
- TAR F. (2008): *Fenntartható földhasználati stratégia kialakítása Magyarországon*, Doktori értekezés, Gödöllő, Szent István Egyetem.
- TÓTH B. (1996): *Az agrárnépesség és birtokméretek az EU-ban*. Budapest, Országos Mezőgazdasági Könyvtár és Dokumentációs Központ.
- VAJNÁNÉ MADARASSY A. – VAJNA T. (1997): Az EU-csatlakozás várható hatásai a védett természeti területek mezőgazdálkodásának helyzetére, fejlesztési és közgazdasági támogatási lehetőségeire. In *Zöld Belépő, EU-csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata, Környezet- és természetvédelem, mezőgazdálkodás, vidékfejlesztés kutatási tématerület*. Budapest–Gödöllő, BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék. Elérhető: http://mek.oszk.hu/09800/09809/pdf/zold_belepo_45.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 22.)