

KÖZKIADÁSBÓL – VAGYONVESZTÉS

Megállítható-e a mezőgazdasági támogatások negatív hatása a nemzet közös örökségére?

Pump Judit

Ez a mű a Creative Commons Nevezd meg! - Ne add el! - Így add tovább! 4.0 Nemzetközi Licenc feltételeinek megfelelően felhasználható.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Közkidásból – vagyonvesztés. Megállítható-e a mezőgazdasági támogatások negatív hatása a nemzet közös örökségére?

Public Expenditure – Loss of Wealth. Can the negative impact of agricultural subsidies on the common heritage of the nation be stopped?

Pump Judit

<https://orcid.org/0009-0004-2009-0936>

Politika és támogatási sémák / Policy & Support Schemes (12048), Jogtudomány / Law (12870), Környezet, erőforrások és fenntarthatóság / Environment, resources and sustainability (12917)

természeti erőforrás, Magyarország Alaptörvénye, mezőgazdasági támogatás, intézményi garanciák, jövő nemzedék

natural resources, Hungarian Fundamental Law, agricultural subsidies, institutional safeguards, future generations

ISBN 978-963-646-396-0 (pdf)

DOI: <https://doi.org/10.56037/978-963-646-396-0>



<https://openaccess.hu/>

Pump Judit

KÖZKIADÁSBÓL – VAGYONVESZTÉS

Megállítható-e a mezőgazdasági támogatások
negatív hatása a nemzet közös örökségére?

TEREMTÉSVÉDELEM

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Teremtésvédelmi Kutatóintézete
és a L'Harmattan Kiadó közös sorozata

Sorozatszerkesztők:

Ujházi Lóránd – Pulay Brigitta – Zlinszky János

Pump Judit

KÖZKIADÁSBÓL – VAGYONVESZTÉS
.....

Megállítható-e a mezőgazdasági támogatások
negatív hatása a nemzet közös örökségére?

L'Harmattan Kiadó
Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Budapest
2025

A Fenntarthatóság, állóképesség – az éghajlatváltozás és az abhoz való alkalmazkodás társadalmi kihívásai című projekt keretében támogatva. Támogató: Technológiai és Ipari Minisztérium
– azonosító: EKPPF/922/2021-ITM_SZERZ



PÁZMÁNY

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
1635

**Szent II. János Pál Pápa Kutatóközpont
Teremtésvédelmi Kutatóintézet**

Intézményi azonosító: FI79633
1088 Budapest, Szentkirályi utca 28.

Lektorok: Bándi Gyula (jog), Bogárdi János (víz), Tóth Gergely (talaj),
Zlinszky János (biodiverzitás)

L'Harmattan France
5–7 rue de l'Ecole Polytechnique
75005 Paris
T.: (33) 1 40 46 79 20
Email: diffusion.harmattan@wanadoo.fr

L'Harmattan Italia SRL
Via Degli Artisti 15
10124 Torino
T.: (39) 011 817 13 88 / (39) 348 39 89 198
Email: harmattan.italia@agora.it

© Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2025
© L'Harmattan Kiadó, 2025
© Pump Judit, 2025

ISBN 978-963-646-392-2
ISBN 978-963-646-396-0 (pdf)
ISSN 3057-8191

A kiadásért felel a L'Harmattan Kiadó igazgatója.

A kiadó kötetei megrendelhetők,
illetve kedvezménnyel megvásárolhatók:
L'Harmattan Könyvesbolt
1053 Budapest, Kossuth L. u. 14–16.
Telefon: +(36-70) 554-3177
harmattan.hu

Angol nyelvi korrektor: Robin Simpson
Olvasószerkesztő: Vincze Péter
Borítóterv: Kára László
Nyomdai előkészítés: Csernák Krisztina
Nyomdai kivitelezés: Prime Rate Zrt.
Felelős vezető: Tomcsányi Péter

TARTALOM

Szerzői előszó	7
Szakpolitikai összefoglaló	11
Javaslatok	11
A javaslatok alapját képező kutatási kérdésekre adott összegző válaszok	12
Első kutatási kérdés	12
Második kutatási kérdés	14
I. A kutatás ismertetése	15
I.1 A kutatás indokoltsága	15
I.2 A mezőgazdasági támogatás	20
I.3 A kutatási koncepció	23
I.4 A kutatás és az agrár DPSIR-modell kapcsolata	27
I.5 A kutatás módszertana	33
II. A kutatás eredményeinek összegzése: részletes megállapítások, további kutatási igények	37
II.1 Részletes megállapítások	37
II.2 További kutatási igények	48
III. A kutatás eredményeinek részletes ismertetése	53
III.1 Elméleti keret	53
III.2 A mezőgazdasági támogatások értékelése	67
III.3 Az alaptörvényi garanciális szervezetek, intézmények	91
English summary	149
Introduction for the English Summary	149
I. The research in a Nutshell with Recommendations for Policymakers	151
II. The main findings of the research based on the three background studies	158
Térkép- és ábragyűjtemény	
1. Magyarország természeti állapotának összegzése a kutatás megalapozásához	171
2. Uniós összehasonlító ábrák	208
3. Művelési zónák és a felvehető talaj foszfor koncentráció összehasonlítása Európában	213
Bibliográfia	217

Mellékletek

1. melléklet. A háttér tanulmányok készítésének módszertana	233
2. melléklet. Az elemző keretek és a felhasználásukkal készült táblázatok	244
3. melléklet. Összegző táblázatok – a Stratégia SKV-alapú elemzése az elemző keretek felhasználásával	246
4. melléklet. Az AÖP feldolgozása az elemző keretek felhasználásával	250
5. melléklet. Példák a természet által nyújtott szolgáltatásokra Kaán Károly szerint	261
6. melléklet. A KAP feldolgozása az elemző keretek felhasználásával	267
7. melléklet. A garanciális intézmények táblázatai	281
8. melléklet. A Magyar Államkincstár elemzett közleményei és tájékoztatói az ott megjelenő jogszabályok listájával	308

SZERZŐI ELŐSZÓ

E könyv a PPKE Szent II. János Pál Pápa Kutatóközpont Teremtésvédelmi Kutatóintézet a Technológiai és Ipari Minisztérium által támogatott kutatási programjának, a *Fenntarthatóság, állóképesség – az éghajlatváltozás és az abhoz való alkalmazkodás társadalmi kibívásai* című kutatási projekt részeként született a „Közkiadásból – vagyonvesztés” alprojekt *Megállítható-e a mezőgazdasági támogatások negatív hatása a nemzet közös örökségére?* című kutatás eredményeit összefoglaló zárótanulmányának átszerkesztett és angol nyelvű összegzővel kiegészített változata. A kutatás 2023 júliusában indult. A 2024. november végére elkészült zárótanulmány integrálta a kutatás eredményeit értékelő, a multidiszciplináris megközelítés jelentőségét kiemelő, 2024. szeptember 20-án tartott műhelyvita résztvevőinek észrevételeit is.

A kutatás megindulását hosszas tervezési munka előzte meg. Ennek során több alkalommal ültünk le Zlinszky Jánossal és Pulay Brigittával, és vitattuk meg, hogy milyen kutatási kérdések megválaszolására lesz szükség ahhoz, hogy a kutatási projekt címében szereplő kérdésre választ lehessen adni. Már e beszélgetések során is tudtuk, hogy a válasz nem lesz egyszerű és nem lehet teljes körű, mindenre kiterjedő. A kutatásra mint egy folyamat elindítójára tekintettünk, s abban bízunk, hogy a kutatás eredményei hozzájárulhatnak majd a különböző szakterületek tudományos és gyakorlati szakembereinek párbeszédéhez természeti tőkénk megőrzése érdekében.

A beszélgetések alatt sokszor felmerült a Ferenc pápa által 2015. május 24-én kiadott *Laudato si'* (*Áldott légy*) kezdetű enciklika (a közös otthon gondozásáról) (Ferenc pápa 2015) és az Alaptörvény rendelkezései közötti szemléletbeli hasonlóság, amennyiben mindkettő természeti örökségünk megóvására szólít fel. A kutatási munkaterv kiindulópontja végül az Alaptörvény lett. A munkaterv készítésekor abban is egyetértettünk, hogy természeti örökségünk csak akkor védhető meg, ha többféle szakterület szempontjából is vizsgáljuk veszélyeztetését. A kutatás munkatervébe ezért került be a különböző kutatóműhelyek munkájának feltérképezése s a kutatási koncepció, az elméleti keret megvitatása kutatókkal, gyakorlati szakemberekkel, valamint a kutatási eredmények értékelése, mintegy szakmai lektorálása műhelyvita

keretei között. Kérdésként merült fel az is, hogy milyen időszakra terjedjen ki a kutatás, szükséges-e a mezőgazdasági támogatások változásának bemutatása. Tekintettel arra, hogy az új támogatási ciklus a kutatással nagyjából egy időben indult, az a döntés született, hogy ez az időszak kerüljön a középpontba. Azt is el kellett dönteni, hogy kell-e, illetve lehet-e kutatási cél a támogatásra vonatkozó feltételek változásának, az új szabályok megjelenésének feldolgozása. A válasz nemleges volt, ezért a kutatás e körben elsődlegesen Magyarország mezőgazdasági támogatási stratégiájára, annak környezeti vizsgálatára, illetve a kutatás megkezdésekor (2023. július 30-án) hatályos joganyagra terjedt ki.

A kutatás kifejezett célja volt az eredmények gyakorlati alkalmazhatóságának összegzése. Ennek jegyében született meg a könyv elején található *Szakpolitikai összefoglaló*. Ebben olyan javaslatok megfontolására és megvalósítására teszek javaslatot, amelyek rövidtávon is érezhető változást hozhatnak a negatív hatások megelőzésében. A szakmai összefoglaló tartalmazza azokat az összegző megállapításokat, illetve a három kutatási kérdésből az első kettőre adott válaszokat, amelyek igazolják a javaslatok időszerűségét, rövidtávú megvalósításuk iránti igény megalapozottságát és sürgető jellegét.

A szakmai összefoglalót követő három fejezet közül az első fejezet, valamint a természeti állapotot bemutató térkép- és ábragyűjtemény a kutatás indokoltságát, a kutatási koncepciót, annak módszertanát mutatja be. A második fejezet tartalmazza a kutatás eredményeit tömören megfogalmazó megállapításokat, és a harmadik kutatási kérdésre adott választ, míg a harmadik fejezet a kutatás részletes eredményeiről számol be. A *Szakmai összefoglaló* és a három fejezet a gyűjteményes illusztrációval fokozatosan egymásra épülve, egyre részletesebben tárja a kedves Olvasó elé a címben megfogalmazott kérdés indokoltságát és a kérdésre adható választ. A könyv egy angol nyelvű összefoglalót is tartalmaz, amely röviden ismerteti a kutatás lényegét a szakpolitikuskoknak szóló javaslatokat is tartalmazó szakpolitikai összefoglalót, valamint a részletes megállapításokat.

A borítón látható kép a szántóföldön kártevőkre vadászó gólyákról üzenetértékű, a természet szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatásának mindenki számára látható és érthető szép példája.

A kutatás során sokan segítettek munkámat. Köszönettel tartozom támogatásukért, nyitottságukért. Hálásan köszönöm Zlinszky János és Pulay Brigitta támogatását a kutatási projekt teljes időszaka alatt és Ft. Ujházy Lóránd atya megértését, türelmét. Köszönöm Báldi Andrásnak, Bándi Gyulának, Berényi Üveges Juditnak, Bogárdi Jánosnak, Dedák Dalmának, Farkas Istvánnak, Fodor Lászlónak, Galambos-Tóth Annamáriának, Gelencsér Gézának, Hermann Tamásnak, Horváth M. Tamásnak, Králl Attilának, Kristóf Ákosnak, Lengyel Szabolcsnak, Molnár Katának, Olajos Istvánnak, Pataky

Györgynek, Podmaniczky Lászlónak, Pirkó Bélának, Szabó Marcelnek, Tahy Ágnesnek, Temesi Nándorné Stankovics Petrának, Tormáné Kovács Eszternek, Tóth Gergelynek, Tóth Péternek, Tóth Zoltánnak, hogy időt szántak rám, s az interjúk során vagy a műhelybeszélgetésen meghallgatták a kutatási koncepcióval kapcsolatos elképzeléseimet, az eredményeket, elmondták véleményüket, javaslatokat tettek, és mindezzel hozzájárultak e könyvben megjelenő eredményekhez. Külön köszönöm a könyv lektorainak: Bándi Gyulának, Bogárdi Jánosnak, Tóth Gergelynek és Zlinszky Jánosnak, hogy vállalták a könyv szakmai lektorálását. Köszönettel tartozom Szilágyi Jánosnak a kutatási projekt szervezése során nyújtott támogatásáért. Köszönöm Robin Simpsonnak, hogy vállalta az angol nyelvű összefoglaló nyelvi lektorálását. És végül köszönöm férjemnek, Molnár Józsefnek a kutatási projekt alatti töretlen támogatását és türelmét.

Zárásként szükséges annak kijelentése is, hogy a kutatás során tett megállapítások, a kutatási eredmények és azok értékelése jelen zárótanulmány szerzőjének saját szakmai véleménye, és az nem tekinthető sem a támogató minisztérium, sem a PPKE Szent II. János Pál Pápa Kutatóközpont Teremtésvédelmi Kutatóintézete véleményének.

Pump Judit

PPKE JÁK, címzetes egyetemi docens

2025. június 6.

SZAKPOLITIKAI ÖSSZEFOGLALÓ

A szakpolitikai összefoglaló tartalmazza a szakpolitika számára megfontolásra megfogalmazott javaslatokat, valamint az alapjukat képező kutatási kérdésekre adott válaszok összegzését.

Javaslatok

A kutatási eredmények alapján a nemzet közös örökségének védelmére, a mezőgazdasági támogatások negatív hatásának megelőzésére az alábbiakra van már rövid távon is szükség:

- (i) módszertani útmutatók, gyakorlati segédanyagok, oktatási, továbbképzési programok kidolgozására, amelyek segítik a gazdákat az értékvédő, az ökoszisztéma-szolgáltatásokat hasznosító, azokat megőrző gyakorlati döntések meghozatalában;
- (ii) útmutatók, gyakorlati segédanyagok, belső szabályzatok kidolgozására és oktatására, amelyek segítik az értékek és az ökoszisztéma-szolgáltatások vagyoni értékelését, nyilvántartását;
- (iii) az állami tulajdonban álló értékek és ökoszisztéma-szolgáltatások vagyonyilvántartásának kidolgozására;
- (iv) a nemzet közös örökségének nemzeti vagyonba tartozó részének sajátos védelmére tekintettel útmutatók és belső szabályzatok készítésére az értékvédelem biztosítása érdekében;
- (v) az értékvédő jogszabályi kötelezettségek betartásának rendszeres ellenőrzésére, a teljesítés számonkérésére, a teljesítés kikényszerítésére;
- (vi) a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos különböző szinteken döntést hozó hatóságok, hatósági feladatot ellátók számára útmutatók készítésére az értékekre és az ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt hatás értékeléséhez a komplex megközelítés erősítése érdekében;
- (vii) a mezőgazdasági támogatási rendszer feltételrendszerének módosítására és/vagy kiegészítésére, amely a gazdákat az ökológiai adottságok és az ökoszisztéma-szolgáltatások figyelembevételére kényszeríti, s ha

- az értékvédelem megkívánja, akkor a területek hasznosításban való együttműködésre kényszeríti – a különböző léptékekre tekintettel;
- (viii) az értékvédő jogszabályokban és mezőgazdasági támogatásokban meghatározott követelmények betartására vonatkozó tapasztalatok összegzésére és annak alapján a jogérvényesítés erősítését szolgáló útmutatók, utasítások kiadására;
 - (ix) az értékvédő jogszabályok anyagi jogi és eljárásjogi felülvizsgálatára és módosítására, szükség esetén kiegészítésére, segítő és előmozdítandó az ökoszisztéma-szolgáltatások hasznosítását és a természeti viszonyok változásához való alkalmazkodást.

A javaslatok alapját képező kutatási kérdésekre adott összegző válaszok

A javaslatok alapját a kutatás eredményeként megfogalmazott megállapítások és az azokra tekintettel a kutatási kérdésekre adott – a megállapításokat összegző – válaszok képezik.

Első kutatási kérdés

Mitől függ, hogy a támogatás milyen hatással van a természet állapotára, mikor vált ki negatív vagy pozitív hatást, illetve milyen feltételek esetén tekinthető hatása semlegesnek?

1. Összegző megállapításként fogalmazható meg, hogy a mezőgazdasági támogatások hatása elsődlegesen attól függ, hogy
 - (i) a támogatási cél elérése érdekében folytatott tevékenységek mennyire állnak összhangban a terület agroökológiai adottságaival;
 - (ii) a támogatás feltételrendszerében megjelenik-e a támogatásra jogosultak közötti együttműködési kötelezettség és annak kikényszerítése, ha a védendő értékek megóvásának összehangolását az eltérő léptékből fakadó igény szükségessé teszi;
 - (iii) a támogatásra jogosult a támogatási program kiválasztásakor figyelembe veszi-e a terület agroökológiai adottságait;
 - (iv) a mezőgazdasági termeléshez a támogatásra jogosult tudatosan hasznosítja-e a természet nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatásokat; illetve
 - (v) a tevékenységek megválasztásakor figyelembe veszi-e azok hatását a) a védendő értékekre és azon belül mindazokra az elemekre, amelyek figyelembevétele szükséges az értékek megóvásához; b) a különböző ökoszisztéma-szolgáltatásokra és c) elkerüli-e azokat a tevékenységeket, amelyek a természet állapotát és azon keresztül az ökoszisztéma-szolgáltatásokat veszélyeztethetik/veszélyeztetik, károsíthatják/károsítják.

2. A fentieket, ha a konkrét tevékenységről szóló döntés szempontjából vizsgáljuk, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a hatás függ

- (i) a tevékenységről döntő személyes tudásától, ideértve nemcsak a természettudományhoz tartozó ismereteket a védendő értékekről – elemekről, tulajdonságaikról –, egymással való térbeli, időbeli és funkcionális kapcsolataikról, az ökoszisztéma-szolgáltatásokról, a köztük lévő összefüggésekről, a tevékenységek rájuk gyakorolt összetett hatásáról, hanem azok gazdasági értékelésének képességét is;
- (ii) a tevékenységről döntő személyes tudásával és tevékenységével szembeni társadalmi elvárástól;
- (iii) a jelen döntéseinek múltbeli döntések általi meghatározottságától, a döntési szabadság korlátozott voltától, különösen azoktól, amelyeknek az egyén szintjén közvetlen és rövidtávú gazdasági következményei vannak;
- (iv) az egyéni döntési szabadság és az egyének közötti együttműködési kötelezettség közötti összhang megteremtésétől, ami a védendő értékek együttes megóvása szempontjából a különböző léptékekre tekintettel elengedhetetlen;
- (v) a mezőgazdasági támogatáshoz jutás jogi környezetétől, ideértve a mezőgazdasági támogatáshoz jutás jogszabályokban és pályázati kiírásokban meghatározott anyagi jogi és eljárásjogi szabályait, a jogértvényesítés szervezeti rendszerét, az előírások teljesítésének számonkérési és kikényszerítési rendszerét;
- (vi) a védendő értékek és az ökoszisztéma-szolgáltatások általános védelmére vonatkozó jogi keretektől, azok ismeretétől és a szabályok kikényszerítéséről szerzett tapasztalatoktól;
- (vii) a különböző szinteken döntést hozók döntésének felülvizsgálatára jogosult szervek, bíróságok, a Biztos és a Jövő nemzedékek szószólója, az Alkotmánybíróság és az Állami Számvevőszék döntési jogosultságát meghatározó szabályoktól, hogy milyen szempontok alapján végezhetik, illetve végzik a vizsgálatokat.

A kutatási eredmények megerősítik, hogy a döntést befolyásoló tényezők fenti sorrendje meghatározó jelentőségű. Az értékvédelem vagy annak hiánya konkrét tevékenységek eredménye, aminek egyúttal gazdasági következménye is van. Az egyéni döntéshez egyéni tudásra van szükség. Az egyéni tudás egyik forrásaként értékelhető a mezőgazdasági támogatási rendszer, az értékek védelmét szolgáló jogszabályok és mindezek érvényesítése, kikényszerítése. Miközben ezeknek kiemelt jelentősége van, mégsem tekinthetünk rájuk úgy, mint a probléma megoldására, mert az értékvédő szabályok egyrészt önmagukban nem képesek arra, hogy az értékvédelemhez szükséges minden szükséges tudást átadjanak, másrészt az egyéni döntéseket a szabályokon túl számos más tényező is befolyásolja, ami nem feltétlenül hozható összefüggésbe magával a tevékenységgel.

Második kutatási kérdés

Az alaptörvényi védelem ellenére miért lehetséges, hogy a közpénz felhasználása a nemzeti vagyon természetitőke-részenek romlásához, abban pedig károk és veszteségek bekövetkezéséhez vezet?

A kutatás azt erősíti meg, hogy a különböző döntési szinteken a gyakorlatban

- (i) hiányzik az interdiszciplináris megközelítés, a különböző tevékenységek a természet állapotára, illetve az ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt hatásának egyidejű vizsgálata és figyelembevétele a negatív hatások megelőzése érdekében (pl. gépesítés esetén az arról szóló döntésben, hogy mely gép alkalmas a terület művelésére, nem feltétlenül vizsgálják a gép talaj tömörödését okozó hatását, a belvízmegjelenési kockázat növekedését, az azzal kapcsolatos károk megtérülésének lehetőségét, a gépesítés miatti hosszú távú meghatározottságot stb.);
- (ii) hiányzik az ökoszisztéma-szolgáltatások, a tevékenységek ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt hatásának és azok összekapcsolásának értékelése, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások gazdasági értékelésének gazdák által is alkalmazható módszertana (pl. a gyakorlatban elhangzik, hogy kukoricakártevők elleni védekezéshez több növényvédő szert kell használni a forgatás nélküli talajművelés esetén a kártevők túlélése miatt, azonban arról már nem feltétlenül esik szó, hogy ez megelőzhető, hiszen a károkozók elleni védekezésben a vetésforgó hatékony szerepet tud betölteni, csökkentve a vegyszer használatával járó költségeket);
- (iii) hiányzik az értékeket – a természet állapotát és az ökoszisztéma-szolgáltatásokat – védő közjogi kötelezettségek rendszeres számonkérése, a kötelezettségek teljesítésének kikényszerítése, ami egyértelművé tenné, hogy a mezőgazdasági támogatáshoz kapcsolódó szabályok nem leszűkítik az általános kötelezettségeket, hanem megerősítik, esetleg kiegészítik azokat;
- (iv) hiányoznak az állami tulajdonban álló termőföldek mezőgazdasági célú hasznosítására vonatkozó, a nemzeti vagyonról szóló alaptörvényi rendelkezések végrehajtását szolgáló útmutatók, belső szabályzatok;
- (v) hiányoznak azok a módszertani útmutatók, amik a természet állapotának, az általa nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásoknak az értékelését – ideértve a változás értékelését is – segítenék;
- (vi) hiányzik a mezőgazdasági támogatásokról szóló hatósági döntések értékvédelmi szempontú felülvizsgálata;
- (vii) hiányoznak a természet – benne a termőföldek – állapotáról és az ökoszisztéma-szolgáltatásokról szóló vagyonyilvántartások.

I. A KUTATÁS ISMERTETÉSE

I.1 A kutatás indokoltsága

Az elmúlt évtizedekben természetes környezetünket a jog egyre magasabb szinten és egyre részletesebb szabályokon keresztül helyezte védelem alá. 1976 óta törvények (1976. évi II. tv., 1995. évi LIII. tv.) ismerik el és hangsúlyozzák, hogy a környezet védelmére a jelen és a jövő nemzedékek egészségének és életfeltételeinek védelme érdekében szükség van, és ezt a kötelezettséget már az 1976-os törvény is az állam, a gazdasági és társadalmi szereplők és a lakosság kötelezettségévé tette. Természeti örökségünknek, a nemzet közös örökségének megóvását ma már a jogforrási hierarchia csúcsán álló Alaptörvény rögzíti egyértelműen és teszi az állam és mindenki kötelezettségévé az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén keresztül: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

A közel ötvenéves jogi védelem ellenére a közös természeti örökségünk mennyiségi és minőségi állapota mégis folyamatosan romlik. Ezt bizonyítják többek között az Országgyűlés által 2013-ban elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia (NFFS) végrehajtásáról szóló előrehaladási jelentések, a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízgazdálkodási szakpolitikát megalapozó dokumentumok.

Az NFFS (NFFT 2013) kiindulópontja az Alaptörvény, idézi az Alaptörvény Hitvallását, és a P) cikk (1) bekezdését, hivatkozik az ENSZ Millenniumi Ökoszisztéma Értékelési Programjára, mely szerint az ökoszisztéma-szolgáltatások jelentős száma sérült, illetve az OECD számításaira, melyek a biodiverzitást érő fő veszélyforrások között nevesítik a „természetes területek mezőgazdasági művelésbe vonását”, az „agrotechnika okozta eróziót”. Az NFFS hangsúlyozza a jelen és jövő nemzedékek érdeke közötti összhang megteremtésének szükségességét, s a stratégiai célokat négy erőforrásra – az emberi (humán), a társadalmi, a természeti és a gazdasági erőforrásokra – vonatkoztatva határozza meg. A természeti erőforrások kapcsán kiemeli a természet nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatások jelentőségét, a természeti erőforrások, az ökológiai

korlátok tiszteletben tartásának kényszerét, az értékvédő gazdálkodást. Ugyanakkor utal az állami tulajdonban lévő, így a nemzeti vagyon részét képező természeti erőforrások nyilvántartásának nehézségére. A természeti erőforrás állapotát bemutató fejezetben a biodiverzitás, a talajok és a vizek veszélyeztetése, állapotának romlása kapcsán is kiemeli a mezőgazdaságot, a mezőgazdasághoz kötődő tevékenységek negatív hatásait. A természeti erőforrások mutatói között sorolja fel az élőhelyekre vonatkozó természeti tőke indexet, a mezőgazdasági területek között az ökológiai gazdálkodású területek nagyságát, a talajfunkciókat, a felszín alatti vízkészletek kihasználtságát. A kulcsindikátorok között található a biológiailag inaktív területekről szóló mutató, amely két területet takar: a beépített területeket, valamint a szántót (KSH SDG, fenntartható fejlődés indikátorai, 3.9. ábra, definíció). Ez a mutató a védendő értékekre vonatkozó tevékenységek megítélésére nem alkalmas, hiszen a talaj beépítési célú leburkolása véglegesen megszünteti a természet nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatásokat, szemben a szántóval, ami jelentős ökoszisztéma-szolgáltatásokat nyújt.

Az NFFS-re vonatkozó előrehaladási jelentések (NFFS–1 (NFFT 2015); NFFS–2 (NFFT 2017); NFFS–3 (NFFT 2019); NFFS–4 (NFFT 2021); NFFS–5 (NFFT 2023) kivétel nélkül említik a természeti erőforrás állapotának romlását, a mezőgazdasági műveléssel járó tevékenységek negatív hatását a talajra, a vizekre és a biodiverzitásra.

Az NFFS megjelenése idején a 2009-től 2014-ig tartó 3. Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP3) volt hatályban. Mivel minden nemzeti környezetvédelmi programnak része a nemzeti természetvédelmi alapterv is, ezért az NKP3 magában foglalta a 3. Nemzeti Természetvédelmi Alaptervet is. Az NKP3 megállapította, hogy a közösségi agrár- és vidékpolitikában bekövetkező reform ellenére alacsony maradt az agrár-környezeti és vidékfejlesztési kifizetés. A mezőgazdaság környezeti hatásai közül kiemelte a növénytermesztést és az állattenyésztést, az állatállomány csökkenése miatt a szerves trágya-felhasználás helyett a műtrágyahasználat növekedését. Kiemelte a növényvédő szerek alkalmazásának növekedését, valamint az agrotechnikák szakszerűségének jelentőségét, amely nélkül a különböző terhelések az országban regionálisan eltérő mértékben ugyan, de diffúz talaj-, illetve vízszennyezést okoznak. Az NKP3 hangsúlyozza, hogy az extenzív, hagyományos gazdálkodási módokat visszaszorító intenzifikáció károsan hatott a természetközeli élőhelyekre, s ebben a támogatási rendszernek is szerepe volt. A negatív hatású tevékenységek között sorolja fel az állattartó telepeken a hígtrágya nem megfelelő kezelését, mely pontforrásként szennyezi a vizeket is.

Az NKP3 felhívja a figyelmet a helyi ökológiai adottságok jelentőségére, a mezőgazdaság átalakításában betöltendő szerepére, illetve ennek elmaradására, amelyet elsődlegesen a piaci árak alakulásának, valamint a támogatásoknak, másodlagosan pedig a vidéki lakosság elvándorlásának, illetve a helyi tudás, a hagyományos tájgazdálkodással kapcsolatos ismeretek elvesztésének

tud be. A pozitív folyamatok között értékeli a magas genetikai értékű mezőgazdasági növény- és állatfajták megőrzését, viszont felhívja a figyelmet a bioenergia-célú és az élelmiszer-célú növénytermesztés közötti konfliktusokra. A biológiai sokféleség védelme érdekében kiemeli az inváziós fajokkal szembeni fellépésnek, valamint az élőhelyek megőrzésének a szükségességét.

Az NKP4 általánosságban az NKP3-hoz hasonló megállapításokat tartalmaz. Ugyanakkor az NKP4 már külön is foglalkozik a génerózióval, melynek okaként a termesztésbe vont növények egyre szűkülő körét nevesíti. Hangsúlyozza a helyes mezőgazdasági gyakorlat szerepét és kikényszerítésének szükségességét a mezőgazdaság talajra és vizekre gyakorolt negatív hatásainak elkerülésében. Megállapítja, hogy a mezőgazdasági támogatások jelentős mértékben hozzájárulnak a biológiai sokféleség megőrzéséhez a Natura 2000 területeken. Továbbá megfogalmazódik az ökoszisztéma-szolgáltatások figyelembevétele iránti igény.

Az NKP5-ben hangsúlyt kap a szemléletváltáshoz szükséges eszközök megnevezése. Ennek egyik fontos eleme a mezőgazdaság tájképformálásának felismerése és kedvező irányú megváltoztatása, melynek eszközeként a tanácsadó hálózatot nevesíti. Az NKP5 pozitív eredményként értékeli a mezőgazdaság félig természetes élőhelyek fenntartásában betöltött szerepét, valamint a környezeti szempontokat figyelembe vevő mezőgazdasági tevékenységek terjedését. Pozitív példaként említi a vizes élőhelyek megővását, a másodvetéseket, a környezetkímélő gazdálkodási módokat is, ugyanakkor negatív példaként sorolja fel – többek között – a szántóföldi monokultúrát, a hullámtéri intenzív gazdálkodást, a talajtakarás elmaradását. Hangsúlyozza a talajdegradációs folyamatok, különösen a talajerózió megállításában a megfelelő talajművelés és talajtakarás szerepét. Fontos előrelépésként értékelhető, hogy kiemelt nyert a termőtalajok biológiai életének jelentősége és annak összekapcsolása az élelmiszer- és takarmány-alapanyagok beltartalmával. Végül kiemelt helyet kapott az öntözéses gazdálkodás is, melyben a klimatikus viszonyok változása miatt elengedhetetlen az alkalmazkodás, s annak részeként a megfelelő művelési ág és fajták kiválasztása, a vízmegtartó művelési módok elterjesztése.

Az NKP5 elismeri és kiemeli az élőhelyek éghajlat-szabályozásban betöltött szerepét, valamint a természet állapota és az ökoszisztéma-szolgáltatás nyújtására való képessége közötti szoros kapcsolatot, melyben kulcstényezőnek számít az ökoszisztémák fragmentáltságának mértéke. Az élőhelyvédelmet nem szűkíti le a természetvédelmi oltalom alatt álló területek védelmére, ami jelentős elmozdulás a természeti értékek védelme szempontjából. Az NKP is megerősíti, hogy a mezőgazdasági támogatások céljai között szerepel többek között az élőhelyek – a vizes élőhelyek – helyreállítása is.

A mezőgazdaság okozta negatív hatásokat az Országos Vízügyi Igazgatóság (OVF) által készített és a Kormány által a 2010-ben elfogadott vízgyűjtő-gazdálkodási terv (VGT1), valamint a terv végrehajtásáról, felülvizsgálatáról

szóló jelentések (2016-ban, illetve 2022-ben Kormány által elfogadott VGT2, illetve VGT3) is kiemelik. A VGT1 kiemeli a vízgyűjtő szintű tervezés jelentőségét, valamint a vízvédelem és az agrárgazdaság közötti kapcsolat figyelembevételének szükségességét. Támogatandónak tartja a művelési ág, illetve a művelési mód váltását, a pufferzónák megőrzését. Jelzi, hogy ezek a közösség számára környezeti és tájfenntartó szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek ellentételezését biztosíthatja az agrár-környezetgazdálkodási támogatás. Ebből a szempontból fontosnak tartja, hogy megkülönböztessük egymástól a területek környezeti potenciálját és a növénytermesztési adottságokat, ami kiemelt jelentőségű, hiszen ennek mentén lehet meghatározni, hogy mely területen lenne szükség művelési ág váltására. A VGT1 a vizek mennyiségi és minőségi védelme szempontjából értékeli a mezőgazdasági tevékenységeket, előtérbe helyezve a megelőzést, részben a talajdegradációs folyamatok, részben pedig az emberi tevékenység – különböző eredetű diffúz és pontszerű szennyezések – következményeinek kizárása érdekében.

A VGT-k a vizek minőségi védelme szempontjából értékelik a mezőgazdaságból származó, tápanyagok okozta terheléseket, növényvédőszer-szennyezéseket; a vizek szennyezéséhez hozzájáruló, a helyi viszonyokhoz nem igazodó művelési módra, talajművelésre visszavezethető eróziót; a parti sávok mezőgazdasági célú használatát. A VGT-k a vizek mennyiségi és minőségi védelme szempontjából hátrányosnak tartják a vízjárta területek, illetve a gyenge termőképességű területek nem megfelelő mezőgazdasági célú hasznosítását, a növénytermesztés és a terület vízháztartása közötti kapcsolat tiszteletben tartásának hiányát, a belvizek nem megfelelő kezelését, a vízviszszatartás elmaradását. A VGT-k részletesen ismertetik a hazai talajviszonyokat, a gazdasági tevékenységek között pedig a mezőgazdaság eredetű veszélyforrásokat. A VGT2 külön is foglalkozik a vizek védelme és az agrártámogatások közötti kapcsolattal (VGT2, 8–9. melléklet).

A VGT-k számos megoldást sorolnak fel, melyekkel meg lehet előzni vagy meg lehet szüntetni a vizek mezőgazdasági tevékenységből fakadó veszélyeztetését, károsítását. Ezek közé tartozik a művelési ág váltása, a szennyező anyagok használatának tilalma vagy csökkentése (ideértve a növényvédő szereket és tápanyagellátást javító szereket), az erózió elleni védelmet szolgáló, a talajtömörödést elkerülő művelési módokra és/vagy talajművelésre való átállás, az öntözés racionalizálása, a természetdőlő növények vízigénye és a rendelkezésre álló vízkészlet összehangolása.

A fentiek összegzéseként megállapítható, hogy a mezőgazdaság környezetre gyakorolt negatív hatása és a negatív hatással szembeni fellépés szükségessége folyamatosan megfogalmazódott az Országgyűlés, illetve a Kormány által elfogadott különböző programokban, ennek ellenére néhány kivételtől eltekintve nem sikerült a negatív folyamatokat megállítani, visszafordítani. A szakpolitikai dokumentumok számos – a mezőgazdasági tevékenységgel járó – konkrét tényezőt, tevékenységet emelnek ki, amelyek a természet és az általa nyújtott

ökoszisztéma-szolgáltatások állapotának, mennyiségének és minőségének romlásában szerepet játszanak.

A szakpolitikai dokumentumokban megfogalmazott intézkedések között gyakran átfedés van, ami mutatja, hogy a védendő értékek megóvását szolgáló egyes intézkedések egyszerre több érték védelmi helyzetét is képesek lennének kedvező irányba fordítani. Ezek közé tartozik a természeti adottságok és az azokhoz tartozó ellátó ökoszisztéma-szolgáltatásra való alkalmasság megfelelő figyelembevétele, aminek eszköze különösen a megfelelő művelési ág kiválasztása, valamint a védelmi célokkal összhangban álló művelési módokra, talajművelésre való áttérés, a növényvédő szerek alkalmazásának csökkentése, az integrált növényvédelem megvalósítása, valamint az öntözés racionalizálása. A dokumentumok azt is aláhúzzák, hogy az értékek védelmére térben és időben több szinten is szükség van. Az értékek fizikai, földrajzi megjelenésében jelentős eltérések mutatkoznak, és bár van köztük átfedés, az jellemzően csak részleges. A természetvédelem esetén az élőhely alapú megközelítés az, ami a leginkább alkalmas a területi lehatárolásra, míg a vizek esetén a különböző szintű vízgyűjtők, valamint a felszín alatti vízbázisok elhelyezkedése. Az időbeliségnél pedig a különböző ciklusok a meghatározóak. Ugyanezek a megállapítások részben igazak a negatív hatótényezők, a különböző diffúz és pontszerű terhelésekre is. Adott ingatlanon használt növényvédő szer például nem csak azon az ingatlanon okozhat szennyezést, amelyre kijuttatták, mert a talajerózió más ingatlanokra is elviheti, továbbá a felszíni vagy felszín alatti vízkészletekbe kerülve jelentős területeken okozhat vízszennyezést, s ha az így szennyezett vizet öntözésre is használják, akkor további talajszennyezést is okozhat, s az agrárélőhelyeket is károsíthatja. A szennyezés negatív hatása függ a növényvédő szerek lebomlási idejétől, az élelmiszerláncban való felhalmozódásától, mérgező hatásától is. Talaj- és vízszennyezést azonban nemcsak a növényvédő szerek okozhatnak, hanem minden olyan emberi tevékenység, amely veszélyes anyagokat, különösen a PBT (perzisztens, bioakkumulatív, mérgező) körbe tartozó anyagot használ.

A védelmi cél eléréséhez ezért szükség van arra, hogy a különböző döntési szinteket úgy határozzák meg, hogy azok egyszerre tudják tekintetbe venni a védendő értékek és az azokat érő negatív hatások jellemzőit. A fenti dokumentumok – különösen a változtatási javaslatok – alapján az ökológiai rendszerekre, azok eltérő léptékére nem feltétlenül kell a mezőgazdasági tevékenységekről és azon keresztül a hatásokról döntést hozó gazdáknak tekintettel lenni, illetve a közigazgatás rendszere, a különböző szervezetek feladat- és hatásköre sincs feltétlenül azokkal összhangban, ellentmondást okozva az ökológiai-társadalmi léptékek között. A léptékek közötti eltérés (*scale mismatch*), a köztük lévő összhang hiánya három szempontból is megragadható, attól függően, hogy mit helyezünk középpontba: a teret, az időt vagy a funkciót (Cumming et al. 2006). A szakpolitikai dokumentumok alapján az állapítható meg, hogy a mezőgazdasági tevékenységekkel kapcsolatos

döntéshozatal hatása miatt mindhárom területet érintően találkozhatunk problémával.

A természeti állapotot bemutató gyűjtemény (továbbiakban: Gyűjtemény) térképei és ábrái szemléltetik, hogy térben és sokszor időben is milyen sokszínű hazánk természeti rendszere, állapota, veszélyeztetettsége és terheltsége. A Gyűjteményben szereplő ábrák a biodiverzitás-, a talajok- és a vizek állapotában, illetve az állapotot veszélyeztető tényezőkben az évek során bekövetkező változásokat mutatják be, illetve egy-egy év pillanatfelvételt tartalmaznak. A térképek felhívják a figyelmet arra, hogy az egyes ingatlanok természeti állapotát, mezőgazdasági művelésre való alkalmasságát csak akkor lehet ténylegesen megítélni, ha figyelembe vesszük a helyi adottságokat – a helyszín biodiverzitását, a talajok és a vízkészletek tulajdonságait, mennyiségi és minőségi jellemzőit, az ingatlan belvíz- és árvíz veszélyeztetettséget, aszálynak való kitettséget, az emberi tevékenységek okozta potenciális és valós szennyezések helyi kapcsolódásait. Ha a térképeket összehasonlítjuk, akkor láthatóvá és érthetővé válik, hogy az ingatlan művelési ágba sorolása vagy aranykorona értékelése nem elegendő a mezőgazdasági termeléshez szükséges megalapozott gazdasági döntéshozatalhoz. Ahogy ahhoz sem elég, hogy a gazda olyan döntést hozzon, ami a mezőgazdasági hasznosítás alapját is képező természeti értékeink hosszú távú megőrzését szolgálja. A Gyűjtemény ábrái és térképei láthatóvá teszik, hogy a különböző döntéshozatali szinten (országos, regionális, helyi) döntést hozók (az állam, az önkormányzatok, a regionális és helyi szereplők, a gazdák) akkor felelnek meg a jó gazdával szembeni elvárásoknak, akkor alkalmazzák megfelelően a jó gazda gondossága elvét, ha a regionális és helyi különbségeket figyelembe veszik.

1.2 A mezőgazdasági támogatás

A közgazdaságtan a támogatásokat az adókkal/díjakkal együtt a gazdasági ösztönzők közé sorolja, s a környezetgazdászok a „leggyengébb hatékonyságú szabályozóeszköznek” tartják (Bartus–Szalai 2014: 245, 275). Kiemelendő, hogy az első a környezethasználó számára pénzügyi támogatást nyújt tevékenységéért, míg a második pénzügyi terhet jelent. Az állam konkrét célok elérése érdekében a támogatáshoz való hozzáférés feltételein keresztül befolyásolja az egyéni (gazdálkodói) döntéshozatalt – legyen az természetes vagy jogi személy.

A környezetjogi tankönyvek a támogatást a gazdasági szabályozás módszereként ismertetik (Bándi 2022: 304–306; Fodor 2015: 52–56). A támogatási rendszeren belül a támogatási cél elérését szolgáló döntések – köztük a természeti tőke állapotát befolyásolók is – három nagy csoportba sorolhatók: (i) a támogatási rendet és feltételeket meghatározó döntések; (ii) a támogatás igénybeviteléről szóló döntések; (iii) az igénybevitel ellenőrzésével kapcsolatos

döntések. Nem véletlen tehát, hogy Fodor az uniós támogatásokat, a szerződéskötésre tekintettel, a konszenzuális módszer egyik megjelenési formájaként is elismeri, utalva arra, hogy a feltételek megállapítása és a teljesítés kikényszerítése a támogatást már a közigazgatási (rendészeti) módszerrel köti össze (Fodor 2015: 61–62).

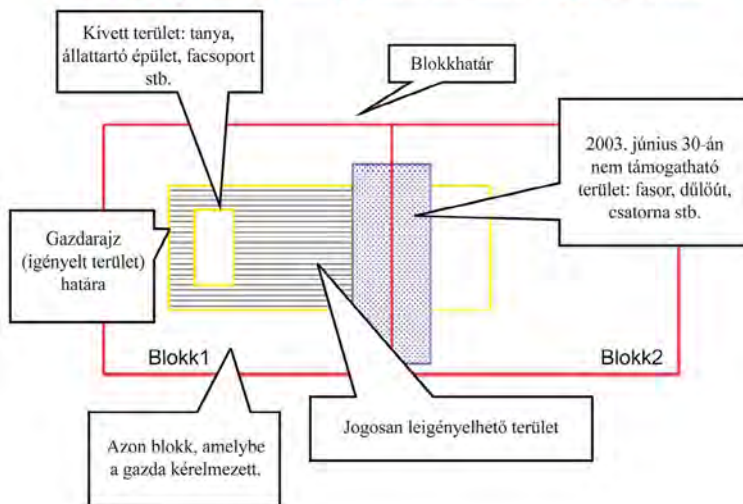
A termőterületek és a mezőgazdasági területek hasznosításához nyújtható támogatásokhoz való hozzáférés rendjét az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk óta az uniós szabályok határozzák meg, s a hazai állami szereplők az uniós jog által a tagállamoknak adott felhatalmazás keretei között alakíthatják a feltételeket. Az állam ezen összetett szabályrendszeren keresztül befolyásolja közvetlenül a tájalakító használatot meghatározó egyéni döntést. A Közös Agrárpolitika (KAP) támogatási céljai között (i) az élelmiszertermelés és élelmiszerbiztonság; (ii) a mezőgazdasági tevékenységet folytató vidéki lakosság megélhetésének biztosítása és (iii) a természeti tőke állapotának megőrzése, javítása többnyire megtalálható. A támogatási célok azonban időről időre változnak, ideértve, hogy milyen legyen a köztük lévő kapcsolat prioritási sorrendje, illetve hogy milyen más célokkal együtt vagy más célok mellett kívánják elérni őket. A természeti tőke megőrzését előíró célok ellenére a támogatások nem tudták megfordítani a mezőgazdaság okozta negatív hatásokat, sőt a támogatás – például az intenzifikáció miatt – maga is negatív hatásokat váltott ki (Plieninger et al. 2021; EASAC 2022: 33–34; Pe’er et al. 2022; Báldi et al. 2023).

A mezőgazdasági támogatások ellentétes előjelű kettős hatásának – kedvező, illetve káros – elemzése már 2005-ben megjelent a hazai szakirodalomban (Kohlheb et al. 2005). A támogatások megítélésének szempontrendszerében elsődleges helyet foglalt el, hogy a támogatás hozzájárul-e közjavak előállításához, pozitív vagy negatív externáliával jár-e együtt, piac által szabályozott szektort érint-e, továbbá javítja-e a termelés hatékonyságát. Az értékelésben környezeti, társadalmi és gazdasági szempontok egyaránt megjelentek, s pozitív, illetve negatív externáliákká váló „transzformálásukkal” kvázi indikátorokat hoztak létre a tiltandó mezőgazdasági támogatások meghatározása érdekében (Kohlheb et al. 2005: 182–184).

Az uniós mezőgazdasági támogatási rendszer az EU-hoz történt csatlakozásunk óta többször is változott. A változtatás mögött többek között a negatív környezeti hatások megelőzése, illetve a meglévő hatások semlegesítése állt (Skutai et al. 2019). A mezőgazdasági támogatások hatásának értékelésekor e folyamatot és annak eredményét nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Például a mezőgazdasági támogatások zöldítésének hatására a VGT2. 8–9. mellékletének 7. ábráján szereplő még nem támogatható területek ma már a támogathatók közé tartoznak.

7. ábra: A jogosult és nem jogosult területek meghatározása



1. ábra. A területek támogathatósága a VGT2, 8–9 melléklet 7. ábrája szerint

Forrás: VGT2, 8–9. melléklet, 10.

A mezőgazdasági támogatási rendszer átalakítása is annak elismerése volt, hogy a mezőgazdasági támogatások hozzájárultak fontos élőhelyek (pl. fasorok) felszámolásához, állapotának romlásához, lerontották a mezőgazdasági művelés alatt álló területek ökoszisztéma-szolgáltatások nyújtására való alkalmasságát és csökkentették az ökoszisztéma-szolgáltatások igénybevételét is.

A kutatás idején a KAP-prioritásokat az európai zöld megállapodás (COM(2019) 640 final) célrendszere határozta meg. Öt cél köthető közvetlenül a KAP-támogatáshoz: 1. a 2030-ra és 2050-re vonatkozó éghajlatvédelmi törekvéseinek fokozása; 2. tiszta, megfizethető és biztonságos energiaellátás; 3. a szennyezőanyag mentesség elérése 2050-re; 4. az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség megóvása és helyreállítása; 5. „a termelőtől a fogyasztóig” méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszer kialakítása és működtetése. A KAP keretei között nyújtandó támogatások rendjéről szóló uniós rendelet (az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115 rendelete) már ezt a prioritást tükrözi, amikor a tagországok kötelezettségévé tette a zöld megállapodás céljainak beépítését a 2023–2027-es időszakra szóló nemzeti KAP támogatási stratégiai tervekbe. Ezt segíti, hogy a rendelet preambuluma mindegyik célt érinti. Összegző megállapításként hivatkozható a preambulum (30) pontja, mely szerint a „KAP-nak egyaránt szerepet kell játszania a környezetre és az éghajlatra – többek között a biológiai sokféleségre – gyakorolt negatív hatások csökkentésében és a környezeti közjavak fokozott mértékű biztosításában is, minden típusú mezőgazdasági területen és erdőterületen

(a jelentős természeti értéket képviselő területeket is beleértve), valamint a vidéki térségek egészében”.

A KAP-rendelet a tagországok kötelezettségévé teszi a rendelet célrendszeréhez igazodó nemzeti stratégiai terv kidolgozását, tudomásul véve, hogy a tagországok teljesítményei között jelentős különbség van. A Gyűjteményben szereplő összehasonlító kimutatások – a mezőgazdaság fenntartható fejlődésének indikátoraira az EU-ban (lásd Gyűjtemény, 2. Összehasonlító ábrák) – is ezt illusztrálják.

Az adatok alapján látható, hogy a különböző célok eléréséhez a tagországoknak részben eltérő programokat kell megvalósítaniuk. Az eltérés szükségességét és indokoltságát még inkább szemléltetik a különböző növények termesztésének intenzitását és a talajok foszforháztartását mutató térképek (lásd Gyűjtemény, 3. Művelési zónák és a felvehető talaj foszfor koncentráció összehasonlítása Európában).

Jelen kutatásnak azonban nem volt célja annak vizsgálata, hogy az uniós célokat a tagországok milyen nemzeti stratégia megvalósításával kívánják elérni, ahogy az sem, hogy a nemzeti stratégiát – Magyarország 2023–2027-es időszakra kidolgozott és az Európai Bizottság által jóváhagyott KAP Stratégiai Tervét (továbbiakban: Stratégia) – az uniós szabályozás szempontjából értékelje. A kutatás ugyanis az Alaptörvény P) cikke által alkotmányos védelem alá helyezett nemzet közös természeti örökségének állapota és a KAP-támogatások közötti összefüggést kívánta vizsgálni.

I.3 A kutatási koncepció

Az Alaptörvény alapján minden szereplőre vonatkozóan betartandó a természeti tőkét védő hármas kötelezettség: a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése. Az Alaptörvény a nemzet közös örökségére vonatkozó P) cikken keresztül a természeti erőforrások, a biodiverzitás mellett a kulturális örökséget is védi, mely magában foglalja a hagyományos tájhasználatot is. A nemzet közös örökségét érintő használat megítélésekor – a mennyiségi és minőségi változások számbavételekor – mindháromat figyelembe kell venni, melyből következik, hogy az örökség mint vagyon értékelése sem végezhető el csupán gazdasági/pénzügyi mutatók alkalmazásával.

A fentiekre tekintettel a *Közkiadásból – vagyonvesztés projekt, Megállítható-e a mezőgazdasági támogatások negatív hatása a nemzet közös örökségére?* című kutatás célja, hogy feltárja, milyen összefüggések vannak a mezőgazdasági célú, közpénzből nyújtott támogatások és az Alaptörvény által védett természeti tőkének, a nemzet közös örökségének folyamatos állapotromlása között, és az összefüggésektől függően javaslatot tegyen a negatív folyamatok megállítását és megfordítását segítő tevékenységekre, meghatározva további kutatási

igényeket és irányokat, illetve lehetőség szerint nevesítve a jogi és nem jogi eszközök körét. A kutatási cél eléréséhez a kutatás az alábbi fő kérdésekre kereste a választ:

1. Mitől függ, hogy a támogatás milyen hatással van a természet állapotára, mikor vált ki negatív vagy pozitív hatást, illetve milyen feltételek esetén tekinthető hatása semlegesnek?

2. Az alaptörvényi védelem ellenére miért lehetséges, hogy a közpénz felhasználása a nemzeti vagyon természetitőke-részenek romlásához, abban pedig károk és veszteségek bekövetkezéséhez vezet?

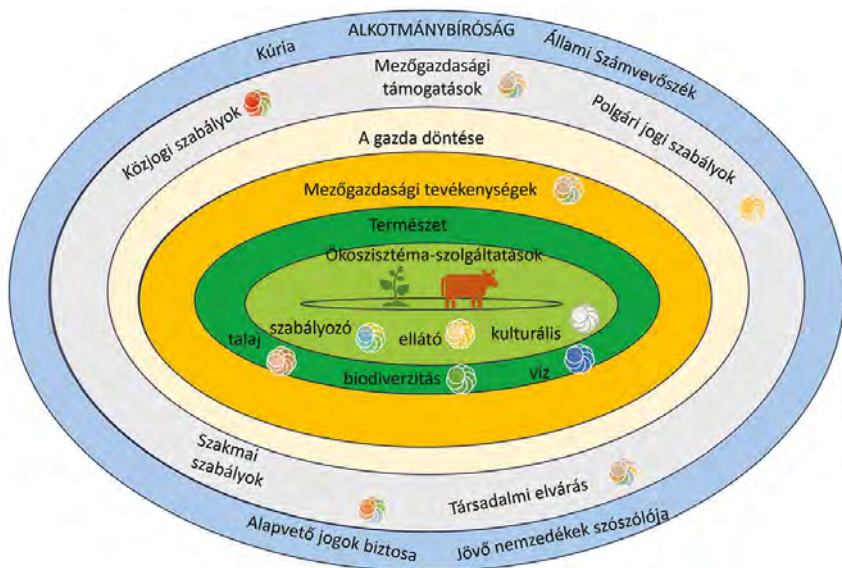
3. A negatív hatások bekövetkezésének megelőzéséhez milyen további vizsgálatok, kutatások elvégzésére van szükség, mely kérdések megoldása kíván jogalkotást és/vagy a jogalkalmazási gyakorlat megváltoztatását?

A kutatás céljából fakadóan a kutatás megközelítése természet- és gyakorlat-központú, s a különböző szakterületek eredményeit szabályozásmódszertani megfontolásokra tekintettel integrálja. Kiindulási alapja, hogy a nemzet közös öröksége a termőföldet jelentő talaj, a vízkészlet, a biológiai sokféleség, a természet kiemelt elemei és azok állapota együttesen határozza meg az ökoszisztémák állapotát, valamint azok különböző csoportba sorolható ökoszisztéma-szolgáltatások nyújtására való képességét. Ebből következően a nemzet közös örökségén nemcsak a nevesített elemek, hanem az ökoszisztémák által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások is értendők, s mindezek együttese a védendő értékek körébe tartozik. A talaj, a vízkészlet és a biológiai sokféleség állapota különböző tulajdonságok, jellemzők által minősíthető, s azoktól függ, hogy adott ökoszisztéma milyen ökoszisztéma-szolgáltatás nyújtására képes. A mezőgazdaság – mint gazdasági tevékenység – alapját a természet, az agrárökoszisztéma és az ahhoz kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatások adják. A gazdák mezőgazdasági hasznosításhoz kötődő gyakorlati döntései azok, amik közvetlen hatást gyakorolnak a védendő értékekre. Bár a mezőgazdasági támogatás igénybevétele mellett folytatott gazdálkodás hatással lehet a levegőre, annak minőségére, a kutatás a levegőre csak annyiban terjed ki, amennyiben utal a természet levegőminőségét érintő szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatására.

A gazdák döntéseit különböző szabályok és a hozzájuk tartozó követelmények és elvárások határozzák meg. E szabályok rendszert képeznek, melyben a mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó jogszabályok mellett megjelennek a mezőgazdasági tevékenységekre vonatkozó közjogi jogszabályok, a polgári jogi szabályok és az az alapján kötött megállapodások, a jogszabályi formát nem öltő szakmai szabályok, és a szabályrendszer részét képezik azok a szabályok is, amelyeket a gazdák a társadalom elvárása alapján követnek, ideértve a természeti értékek megóvására vagy a jogszabályi kötelezettségek betartására vonatkozó társadalmi elvárásokat is.

A nemzet közös örökségének védelmét is biztosító, az Alaptörvényben nevesített intézmények – az Alkotmánybíróság, a Kúria, az alapvető jogok biztosa és egyik helyettese, a jövő nemzedékek szószólója, az Állami Számvevőszék

– tevékenységükön keresztül közvetlenül és/vagy közvetve befolyásolják a gazdák döntését és azon keresztül a védendő értékek megővését. A kutatás megközelítését, a kutatási koncepciót az alábbi, 2. ábra foglalja össze:

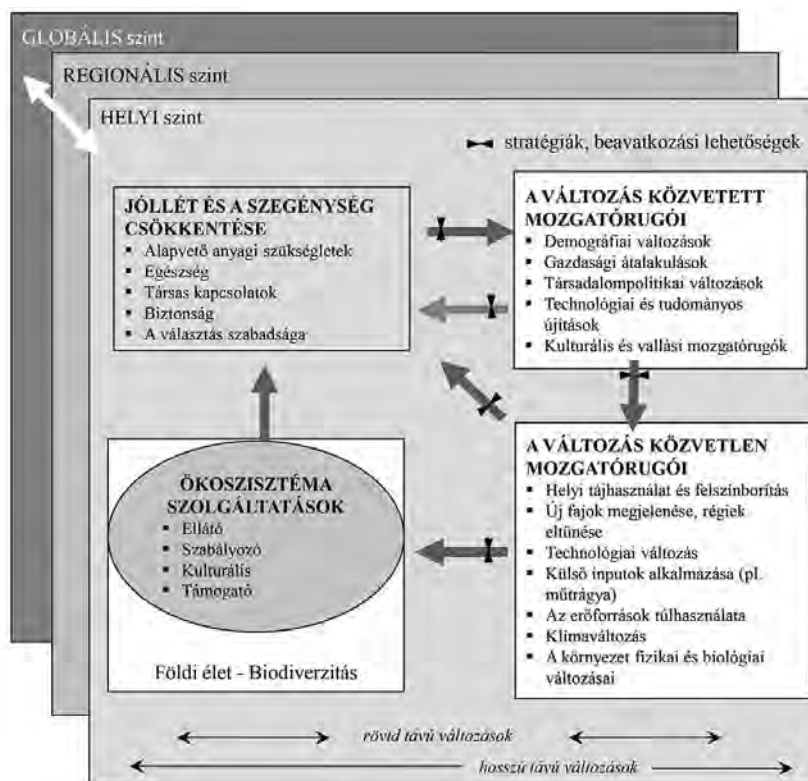


2. ábra. A kutatás Alaptörvény-megközelítésű koncepciója

Forrás: saját szerkesztés

A gazdák döntését számos további tényező befolyásolja, amiknek vizsgálata és az eddigi eredmények rendszerbe foglalása, együttes feldolgozása szükséges lenne a közjavak megővéséhez, a mezőgazdasági támogatási rendszer megújításához. A szakirodalmi feldolgozás alapján ezek közé tartozik a természet és az ökoszisztéma-szolgáltatások vagyonszerű értékelése (pl. Russi (2013) vagy az MNB és az OECD közös biodiverzitás-kutatása), a környezeti számlák (Kisné dr. Fodor 2023), a gazdák döntési szabadsága és felelőssége, melyet befolyásol az értékrend (Kelemen et al. 2011; Mauschlinea 2012; Kelemen et al. 2013; IPBES 2022), a gazdák ökoszisztémákról és azok szolgáltatásairól kialakított percepciója (Balázs et al. 2017), az attitűd (Čábelková 2023) és a különböző szinteken meghozott döntéshozatal módja, a részvételi módszerek alkalmazása (Mihók et al. 2014; Kovács et al. 2016; Bajmóczy–Pataki 2022), általános szinten pedig a politika szerepe (Mihók et al. 2011; Krasznai Kovács–Kalóczkai–Czucz 2021) vagy konkrét szinten az integrált termékrendszerekben való részvétel (Csák 2018). Figyelembe kell venni a társadalmi-gazdasági feltételeket meghatározó tényezők közül a jogi feltételeket (Fodor 2020; Kurucz 2021), különösen a mezőgazdasági tevékenység feltételrendszerét (Olajos 2022a, 2022b, 2023), a birtokpolitikát (Bíró 2010), a felszínen és a mélyen meghúzódó

konfliktusokat (Kovács 2016; Hidrológiai Közlöny 2021), a gazdák tudását, képzettségét (Hamza–Rácz–Szabó 2016), a számukra elérhető és általuk használt információforrásokat (Rust et al. 2022), ami kiterjed a különböző szervezetek (MME, WWF, AKI, NAK) által részben a tudomány képviselőinek bevonásával készített tájékoztatási anyagokra is (Rezneki 2019). Jelentősége van annak, hogy milyen értékelési szempontokat alkalmaznak az eredmények vizsgálata során (Landert et al. 2020), milyen gazdasági szempontokat vesznek a gazdák figyelembe (Marticsek 2015; Szerletics 2020), mennyiben befolyásolja döntéseiket a számonkérés és ellenőrzés intézményrendszerén keresztül az állam és a gazda között kialakult viszonyrendszer (Krasznai Kovács 2015). A számonkérés kapcsán megkerülhetetlen az összehasonlítást biztosító adatok léte, illetve hiánya (KSH 2020, 2022, 2023; az AKI rendszeresen megjelenő kiadványai), a vállalatok (Magyarország stratégiai terve 2022) és az elvárások számonkérésénél figyelembe vett szempontok



3. ábra. Az MA ökoszisztéma-szolgáltatás elemző kerete

Forrás: MA 2003: 37. Kelemen E. által szerkesztett magyar nyelvű változat (Kelemen–Pataki 2014: 135, 1. ábra felhasználásával készült szerkesztés)

(Európai Számvevőszék 2018). Az összehasonlítást segítik az eltérő időben készült tanulmányok, amelyek célja az adott állapot összegzése volt (AKI 2008; Kapronczai 2016), kitérve a konfliktusok azonosítására (Farkas–Kovács 2021). Az összehasonlításhoz használt anyagok esetén azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a mezőgazdasági eredmények elérésében meghatározó szerepet betöltő tényezőket a szerzők nem mindig értékelik azonosan (Varga 2000; Pinke–Lövei 2017). Az itt felsoroltak jól szemléltetik, hogy a rendszerszintű feldolgozás a multidiszciplináris megközelítés mellett sokféle szempont összehangolását igényli. Jelen kutatás egy ilyen rendszerszintű feldolgozáshoz, annak megalapozásához kíván hozzájárulni.

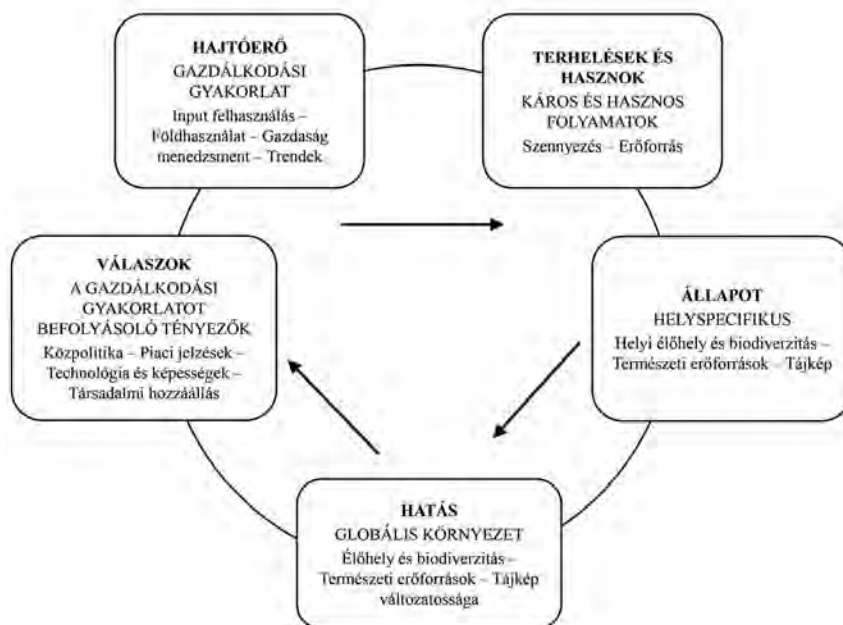
Az Alaptörvény-megközelítésű, a nemzet közös örökségének védelmét szolgáló kutatási koncepció a kutatási cél elérése érdekében segíti a tényfeltárást a természet és az ökoszisztéma-szolgáltatások, a rájuk negatív hatást gyakorló tevékenységek és az azokat befolyásoló szabályozórendszerek közötti kapcsolatokat vizsgálva. Az Alaptörvény-megközelítésű koncepció épít a Millenniumi ökoszisztéma értékelés elemző keretére, melynek négy különböző módon egymásra ható alapeleme van, ahogy azt a 3. ábra illusztrálja (MA 2003: 37).

Az Alaptörvény-megközelítésű koncepció a MA (2003) elemző keret egyes elemei közül összeköti egymással az ökoszisztéma-szolgáltatásokat, a közvetett mozgatórugók (hajtóerők) közül a társadalompolitikai, a tudományos és technológiai mozgatórugókat, valamint a közvetlen mozgatórugók szinte mindegyikét (MA 2003: 37).

I. 4 A kutatás és az agrár DPSIR-modell kapcsolata

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség a környezeti és a társadalmi, gazdasági tevékenységek közötti kapcsolat elemzésére, az információszükségletek, illetve az indikátorok meghatározására az 1995-ben elfogadott és azóta továbbfejlesztett és általánossá tett DPSIR (*Hajtóerő – Driving forces; Terhelés – Pressure; Állapot – State; Hatás – Impact; Válasz – Response*) elemző keretet használja (Stanners et al. 2007: 128). Az Európai Bizottság 2000-ben ezen elemző keretet adaptálva az agrárgazdaságra, az agrár DPSIR-modellt használta annak meghatározásához, hogy milyen indikátorok segíthetik a környezeti szempontok közös agrárpolitikába történő beépítését (EC 2000). Egy négy lépésből álló folyamatot azonosított, ahol az első lépés az adott állapot (*current state*) és változásának vizsgálta a megelőzendő, illetve a megőrzendő állapotok meghatározása érdekében. A második lépés a negatív hatást kiváltó terhelés (*pressures*), illetve a hasznot (*benefits*) hozó – a természetet megőrző és javító – gazdálkodás és azok hatásának (*impact*) számbavétele. A harmadik lépés annak megállapítása, hogy a negatív hatású terhelések mögött milyen gazdasági, a gazdák tevékenységét alakító hajtóerők (*driving forces*) állnak, amelyeket az agrárpolitika befolyásolhat. A negyedik lépés pedig annak

követése, hogy hogyan működnek a társadalom által adott válaszok (*response*). A felteendő kérdéseket és a válaszhoz szükséges információkat a Bizottság az alábbi ábrában foglalta össze.



4. ábra. Az agrár DPSIR-modell

Forrás: EC 2000: 13 magyar nyelvű változata (saját fordítás)

Az Alaptörvény-megközelítésű koncepció az agrár DPSIR elemeivel is összeköthető, azonban kiindulópontja miatt attól részben eltér, annak ellenére, hogy a kutatás célja lényegében a „válasz” körébe tartozó javaslatok megfogalmazása. A kutatás kiindulópontjául ugyanis nem az adott állapot (*current state*) felmérése, hanem a védendő értékek számbavétele és azok megóvása iránti igény szolgált, azaz annak megállapítása, hogy minek a védelmére van szükség. Erre tekintettel volt vizsgálandó az, hogy hogyan előzhető meg a védendő értékek veszélyeztetése és károsítása a mezőgazdasági támogatási rendszer keretei között megjelenő, a negatív hatás kiváltására alkalmas tevékenységektől/tényezőktől, és ebben milyen szerepet tölthet be az Alaptörvény védelmet szolgáló intézményrendszere. Az Alaptörvény-megközelítésű koncepció és a mezőgazdasági DPSIR-modell között tehát hasonlóság, hogy mindkettő vizsgálata kiterjed arra, hogy milyen gazdálkodási gyakorlat az, ami negatív hatást válthat ki a környezet állapotára, azaz a kutatás is érintette a DPSIR-modell különböző elemeit. Azonban lényegi különbség, hogy a vizsgálat célja nem indikátorok meghatározása volt, hanem annak feltárása,

hogyan a garanciális intézmények működése milyen szerepet tölt be a negatív hatások megelőzésében, illetve milyen változtatásokra lenne szükség az értékek gyakorlatban megvalósuló megőrzéséhez. Ehhez szükség volt az alaptörvényi intézményrendszer működési mechanizmusának részletes elemzésére és az alapján az értékvédelmi szerep értékelésére, kiemelve azt, hogy a konkrét döntéseket miként tudják az intézmények befolyásolni és az érték megővésének irányába terelni.

A szakirodalom – a kifejezetten KAP-támogatásokkal foglalkozó is – a KAP-támogatásokat a Hajtóerők között említi (Zalidis et al. 2004; Kuldná et al. 2009; Vardopoulos et al. 2018; Grondard et al. 2021; Stankovics 2023). Közülük a kutatás eredményeinek DPSIR-alapú értékelése szempontjából kiemelendő a spanyol és portugál többfunkciós mezőgazdasági területekről (*dehesa, montado*) készült, a DPSIR-modellt alkalmazó 128 cikk elemzését összegző cikk (Plieninger et al. 2021). Plieninger szerzőtársaival a cikkekből összegezte a területeket érintő Hajtóerőket, a Terheléseket, az Állapotot, a Hatást és a Válaszokat. A KAP-támogatásokat az öt csoportba – gazdasági, természeti, társadalmi-kulturális, politikai, technológiai – sorolható Hajtóerők közül a politikai kategóriába sorolták, kiemelve a támogatás intenzifikációs hatását, valamint a terület multifunkcionális hasznosításának felhagyását, továbbá a Hajtóerők között sorolták fel a természetvédelmi politikát, illetve az állategészségügyi szabályokat. A cikkben felsorolt Hajtóerők között a KAP-tól függetlenül jelent meg néhány olyan Hajtóerő, amiket a hazai, fent említett szakpolitikai dokumentumok, illetve a Stratégia is említenek. A gazdasági Hajtóerők közé sorolták a hagyományos termékek jövedelemtermő képességének csökkenését és ennek hatására a termelés intenzifikációját, a mezőgazdasági termelés egyszerűsítését, a természeti Hajtóerők között az aszályt, az invazív fajok és új kártevők megjelenését említették; míg a társadalmi-kulturális Hajtóerők között az elöregedés, a munkaerőhiány, a területek művelésének felhagyása szerepelt. S a technológiai Hajtóerők közé sorolták az új gazdálkodási gyakorlatnak számító növényvédő és tápanyagjavító szerek használatát, a gépesítést. Megjegyzendő, hogy e Hajtóerők többsége a KAP-támogatás részeként, illetve a támogatási rendszer jellegének, a környezeti szempontok integrálásának indokoltságaként is megjelenik. A KAP mint politikai Hajtóerő magában foglal gazdasági, természeti, társadalmi-kulturális és technológiai Hajtóerőket is.

A Terhelés kategóriába került a nem megfelelő számú – túl nagy vagy túl alacsony létszámú – állattartás, a legeltetés helyett az állatok ellátása külső területekről szerzett takarmánnyal, a monokultúrák terjedése, az öntözést igénylő növények termesztése, a növényvédő szerek alkalmazása. Ezek részben megfeleltethetők a kutatás során a negatív hatást gyakorló tevékenységekként azonosítottakkal. Az 1–14. kategóriába soroltakat Terhelésnek tekinthetjük.

A DPSIR-modellben az Állapot a referenciaállapot meghatározását jelenti, ennek kapcsán lényegében azt a kívánatos állapotot ismertették, ami a terület

hagyományos használata kulturális jellegének megőrzéséhez szükséges. Ez a multifunkcionális tájhasználatban foglalható össze, mely a növényzet sokszínűségét jelenti, mezőgazdasági, erdészeti területek váltakozását, hagyományos – extenzív – legeltetést, a sokszínű táj mellett az élőhelyek egységét. A kutatás a referenciaállapot helyett a védendő értékeket és azok elemeit határozta meg. Ezek összefoglalását tartalmazza az értékelemző keret és az ökoszisztéma-szolgáltatást elemző keret (lásd 2. melléklet).

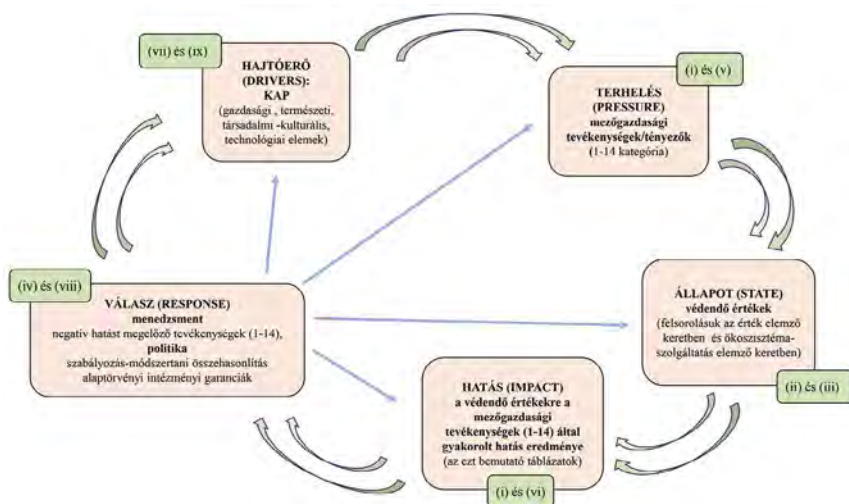
Plieninger és szerzőtársai a Hatások között sorolták fel a különböző Terhelések miatt bekövetkező, a talajéletet, a növényzetet, az élőhelyeket, valamint az ellátó, a szabályozó és a kulturális ökoszisztéma-szolgáltatásokat érintő negatív hatásokat. A kutatás esetén e potenciálisan negatív hatásokat összegzik azok a táblázatok, amelyek a 1–14. kategóriába sorolt tevékenységeket összekapcsolják az elemző keretekben felsorolt védendő értékekkel (lásd 2. melléklet 1. és 2. táblázata); példaként szolgál a Stratégia 2022. október 28-án elkészült stratégiai környezeti vizsgálata (Centeri et al. 2022) (továbbiakban: SKV) által negatív hatásúnak minősített támogatások káros hatását összegző táblázat (lásd 3. melléklet 2. és 3. táblázata).

Plieningerék a Válaszokat két csoportba sorolták: a menedzsment, illetve a politika körébe. A politikai Válaszok között említették a gazdasági ösztönzőket, a szabályozást, valamint a különböző információs eszközöket, tanácsadó, képzési, oktatási rendszereket. A kutatási eredmények közül a Válaszok megfogalmazásához a menedzsment kategóriában alapot azoknak a tevékenységeknek az összegzése adhat, (i) amelyeket a Stratégia SKV-ját készítők a negatív hatás megelőzésére alkalmasként soroltak fel (3. melléklet 3. táblázata); (ii) amelyek az agroökológiai program részeként a védendő értékek megőrzését szolgálják (4. melléklet táblázatai); valamint (iii) azok a támogatások, amelyek kifejezetten egyes védendő értékek megóvását támogatják, s tekintettel vannak a védelemhez szükséges eltérő szintű léptékekre is. E ponton fontos kiemelni a fogalmak tisztázásának szükségességét, hiszen a Terhelés és a menedzsment Választ megalapozó, a megelőzést szolgáló kategóriái között jellemzően ugyanazok a tevékenységi kategóriák jelennek meg, azonban azok tartalmában lényeges különbségek vannak. A tartalmi különbséget jól illusztrálják az agroökológiai programról szóló táblázatok.

A politikai Válaszokat megalapozzák a mezőgazdasági támogatási rendszer és a környezetjogi szabályozás szabályozás-módszertani szempontú összehasonlításának, illetve az alaptörvényi garanciális intézmények elemzésének eredményei. Az intézmények gyakorlati tevékenységének részletes elemzése egyrészt felhívta a figyelmet arra, hogy a különböző, a döntéseket meghatározó szabályrendszerek a gyakorlatban nem képeznek egységes és összehangolt rendszert, inkább egymást részben átfedő halmazokat alkotnak. Másrészt lehetővé tette, hogy ne általánosságban kerüljön megfogalmazásra a szabályozás szükségessége, hanem annál konkrétabb javaslatok is megfogalmazhatók legyenek, figyelembe véve a jogalkotási és jogalkalmazási hiányosságokat, a

nem jogi eszközök (ideértve a tanácsadói hálózatok működtetését, a képzési, oktatási programokat is) alkalmazhatóságát.

A kutatási kérdésekre megfogalmazott feleletek közül a feltárt hiányosságokból fakadó javaslatok is beilleszthetők a DPSIR-modellbe. Az alábbi, 5. ábra a kutatási eredmények DPSIR-modellben való elhelyezését mutatja.

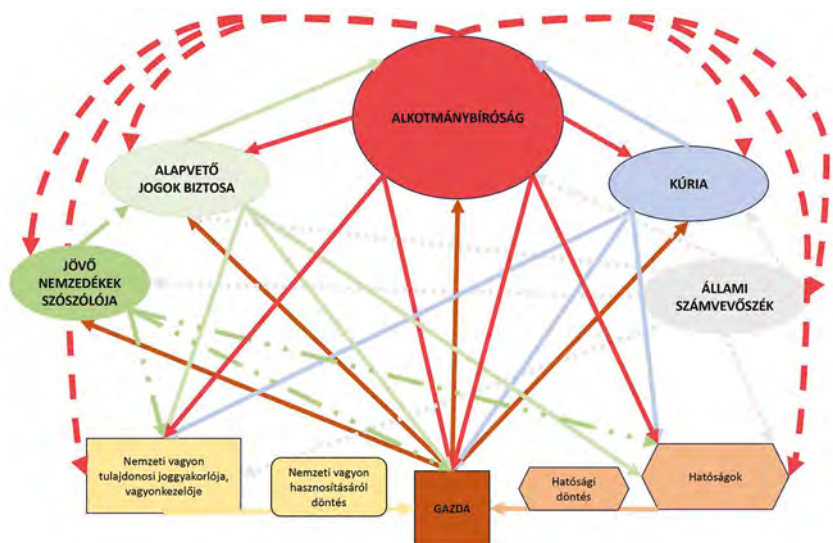


5. ábra. A szakpolitikai javaslatok beillesztése az agrár DPSIR-modellbe (A zöld szövegdobozban szereplő római számok a javaslatokra utalnak.)

Forrás: a Bizottság mezőgazdasági modelljének (Commission 2000: 13) adaptálása a kutatás eredményeire (saját szerkesztés)

Bár a kutatásnak nem volt célja indikátorok kidolgozása, ugyanakkor a szakpolitikai javaslatok elhelyezhetősége a DPSIR-rendszerben arra utal, hogy egyrészt a már kidolgozott indikátorok segíthetik a negatív hatások megelőzését, másrészt szükség van olyan indikátorokra, amelyek a módszertani, valamint az intézmények tevékenységéről szóló elemzés eredményei tükrében alkalmasak a változás mérésére. Példaként említhető, hogy a különböző garanciális intézmények, hatóságok döntése különbözik, mert nincsen a védendő értékek megóvását biztosító egységes értékelő rendszer, annak ellenére, hogy az Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezése minden szereplőre nézve kötelező, ezt jelzi a 9. ábrán a szaggatott piros nyíl. A védendő érték-szempon-tú indikátorok kidolgozására szükség lenne a KAP-támogatással kapcsolatos döntések és a döntések felülvizsgálatának sokfélesége miatt is. Ahogy a III. fejezet elemzését összefoglaló alábbi, 6. ábra mutatja, a gazdák tevékenységét meghatározó döntéseket a hatóságok, illetve állami tulajdonú ingatlanok esetén a nemzeti vagyonért felelős tulajdonosi joggyakorlók/

vagyonkezelők hozhatják meg. A döntések felülvizsgálata egyrészt a gazda által kezdeményezett eljárások alapján zajlik, másrészt a döntéshozatal ellenőrzése hivatalbóli eljárás keretei között is történhet, különböző jogkövetkezményeket vonva maguk után. A döntések felülvizsgálatai és ellenőrzései során azonban nem lehetne különbség a megközelítés alapján, mert az Alaptörvény a védendő értékek megóvásának kérdését minden döntéskor figyelembe veendőnek rendeli.



6. ábra. A KAP-támogatásokról szóló döntések az és intézmények közötti kapcsolatok

Forrás: saját szerkesztés

Bár a kutatási eredmények részben megjeleníthetők a DPSIR-modellben, azonban a védendő értékek, a védendő értékeken belül pedig az ökoszisztéma-szolgáltatások, valamint a mezőgazdasági tevékenységek és a garanciális intézmények tevékenysége, feladatellátása között feltárt kapcsolatok, hiányosságok, illetve a további kutatási kérdések a problémák komplex kezelésére, annak szükségességére hívják fel a figyelmet. A komplex megközelítéshez iránymutatásul szolgálhatnak és jelentőséggel bírnak azok a kutatási kérdésekre adott válaszok, felvetések is, amelyek nem kerültek megjelenítésre a DPSIR-modellben.

1.5 A kutatás módszertana

A kutatás céljához és a kutatás koncepciójához igazodóan, a fent ismertetett kutatási kérdések megválaszolása érdekében három háttér tanulmány készült. A háttér tanulmányok elkészítésének *részletes módszertanát az 1. melléklet* tartalmazza.

Az **első tanulmány** elsősorban a magyar sajátosságokat figyelembe vevő hazai szakirodalom feldolgozásán keresztül határozta meg a védendő értékeket, azok elemeit és az azokra potenciálisan negatív hatást gyakorló mezőgazdasági tevékenységek/tényezők körét, és foglalta azokat elemző keretbe. A szakirodalmi feldolgozást, valamint az elemző keretek véglegesítését segítették a téma kutatóival és szakértőivel (összesen 13 fővel) készített félig strukturált interjúk és a hólabda módszer alkalmazása. A kutatás során szőlőnc alkalmazásával egy magyar nyelvű és egy angol nyelvű irodalomjegyzék is készült a 2004–2023 között megjelent szakirodalom számbavételére. A szakirodalom feltérképezéséhez a *Google Scholar* adatbázisa szolgált. A lista elkészítésének módszertanát és részletes, számszerűsített eredményeit is az 1. melléklet tartalmazza.

A védendő értékek közé tartozó ökoszisztéma-szolgáltatások körének meghatározásához és a mezőgazdasági tevékenységekkel/tényezőkkel való kapcsolatuk elemzése az IPBES 2018-as kiadvány felhasználásával az ott szereplő természet által nyújtott szolgáltatások alapul vételével történt (IPBES 2018: 21). Az IPBES táblázata címében ugyan szerepel a szolgáltatás szó, azonban az IPBES jellemzően a „természet hozzájárulásai a jóléthez” (*nature's contribution to people*) kifejezést használja. Ugyanakkor e „hozzájárulásokat” az IPBES-jelentést készítő szakértők is ökoszisztéma-szolgáltatásnak nevezik (Lengyel et al. 2019).

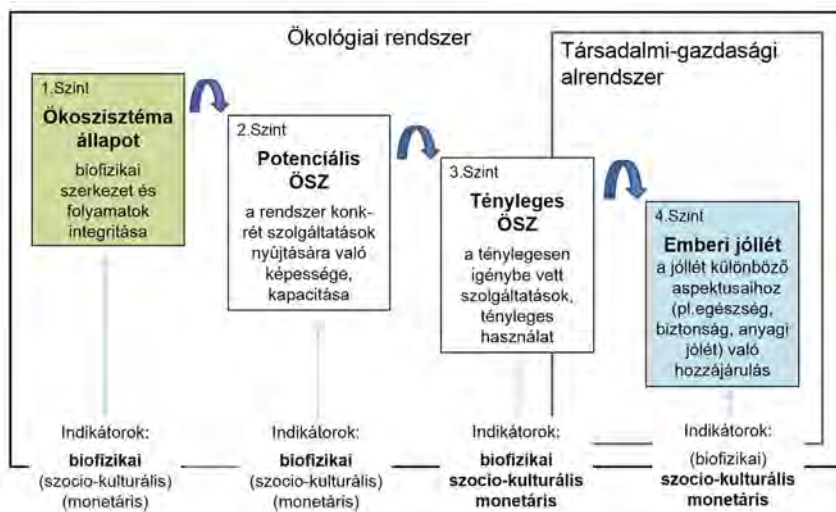
Az ökoszisztéma-szolgáltatás tudományos feldolgozása sokféle (Kovács et al. 2011), kiindulópontul az ENSZ Millenniumi Ökoszisztéma Értékelést (*Millennium Ecosystem Assessment*) lezáró jelentés, az abban megjelenő megközelítés szolgál (MA 2005). A koncepcionális keretről szóló jelentésben (MA 2003) négy ökoszisztéma-szolgáltatás szerepel: az ellátó (*provisioning*), a szabályozó (*regulating*), a kulturális (*cultural*) és a támogató (*supporting*), mely utóbbi a többi szolgáltatás fenntartását, támogatását szolgálja (MA 2003: 3, 5). Az EU-ban elterjedté vált CICES-rendszerben a támogató szolgáltatás különálló kategóriaként már nem jelenik meg, mert az uniós kategóriarendszer kidolgozói, Haines-Young és Potschin szerint az már nem tekintendő önálló szolgáltatásnak, mert nem az embereknek nyújtott végleges szolgáltatás, hanem a természet állapotával hozható elsősorban kapcsolatba (Haines-Young–Potschin 2016). Erre tekintettel, az első három kategória alkalmazására dolgozták ki rendszerüket, s a szabályozó szolgáltatást egészítették ki a fenntartó szolgáltatással (CICES) (Haines-Young–Potschin 2018). Az indikátorok fejlesztése e rendszeren belül folyamatos, Grima társaival 85 indikátort azonosított a CICES-rendszer szerint (Grima et al. 2023). A nemzeti

ökoszisztéma térképezéskor is a CICES-rendszert használták a kutatók (Kovács-Hostyánszki et al. 2019).

Bár az IPBES-táblázatban felsorolt természet nyújtotta szolgáltatások a CICES-rendszerben is megjelennek, azonban jellemzően különböző szinteken. A CICES-rendszer az ökoszisztéma-szolgáltatásokat három fő csoportba sorolja: (i) ellátó, (ii) szabályozó és fenntartó, (iii) kulturális. E három fő kategórián belül hierarchikus rendszert felépítve hozták létre a divízió, az osztály és a csoport kategóriákat (Kovács-Hostyánszki et al. 2018: 3. sz. melléklet). A CICES-rendszerben az IPBES-táblázatban szereplő kategóriák részben a divízió, részben a csoport, részben az osztály szintjén jelennek meg. A kutatás témája szempontjából a CICES-divíziókat nem hordoztak volna kellően konkrét utalást az érintett – a mezőgazdasági szempontból releváns – ökoszisztéma-szolgáltatásokra, ezért az összehasonlító elemzéshez az IPBES kategóriái szolgáltak, kivéve az ökoszisztéma-szolgáltatásokat, ahol a főcsoportokra a Millenniumi Ökoszisztéma Értékelési Program hatására elterjedt, illetve a nemzeti ökoszisztéma térképezéskor használt elnevezések utalnak. Ennek lehetőségét erősítette meg az IPBES-jelentés is, amikor kiemelte, hogy a természet hozzájárulását leíró 18 kategória közül „számos jó egyezést mutat az ökoszisztéma-szolgáltatások besorolásával, főként azok, amelyek a természet szabályozó és termelő szerepét mutatják be” (IPBES 2018: 51).

A természet és a társadalom közötti kapcsolat leírására alkalmazott kategóriák közül a CICES- és az IPBES-kategóriák tartalmi hasonlósága alapján az ellátó szolgáltatás az anyagi hozzájárulással, a szabályozó és fenntartó szolgáltatás a szabályozó szolgáltatással, míg a kulturális szolgáltatás a nem anyagi hozzájárulással kapcsolható össze. A hasonlóság mellett ugyanakkor szükséges felhívni a figyelmet a megközelítésből fakadó különbségekre is, amelyeket az IPBES 5. ülésére készült jelentés foglalt össze (IPBES 2017).

Tekintettel a mezőgazdasági támogatásokra és hasznosításukra, az ökoszisztéma-szolgáltatások és a mezőgazdasági tevékenységek közötti kapcsolat értékelésekor a kutatás érintette a természet állapotát, a természet állapotából fakadó ökoszisztéma-szolgáltatások nyújtására való képességét, valamint az igénybe vett ökoszisztéma-szolgáltatásokat is. Ezek Haines-Young és Potschin kaszkád-modelljében az első három szintnek felelnek meg (Potschin-Haines-Young 2016).



7. ábra. A kaszkád-modell

*Forrás: Haines Young–Potschin 2010, ill. Kovács et al. 2014, 2015
alapján módosítva Kisné dr. Fodor 2023: 11*

A szakértők is a kaszkád-modellt használták a Nemzeti Ökoszisztéma Alap-térkép összeállításához, továbbá más, az ökoszisztéma-szolgáltatásokat értékelő elemzések során is (Kisné dr. Fodor 2023; Pump 2021a).

A **második tanulmány** a mezőgazdasági támogatás rendszerét egyrészt Magyarország 2023–2027-es időszakra kidolgozott és az Európai Bizottság által jóváhagyott KAP Stratégiai Terv, valamint a releváns hazai és uniós jogszabályok felhasználásával szabályozásmódszertani szempontból vizsgálta, részben kitérve a támogatási rendszer részeként hozott döntések szintjén felmerülő döntési szabadságra, a felelősség kérdésre, a költségviselésre s az externális költségek viselésének egyes kérdéseire. Másrészt a KAP 2023–2027 támogatási ciklus negatív támogatásait értékelte az elemző keretek felhasználásával, negatív hatású támogatásnak azt tekintve, amit az SKV annak minősített.

A **harmadik tanulmány** az alapvető jogok biztosa (Biztos), a jövő nemzedékek szószólója (Szószóló), a Kúria, az Alkotmánybíróság, valamint az Állami Számvevőszék (ÁSZ) mezőgazdasági támogatást érintő gyakorlatának feldolgozásával elemezte az alaptörvényi védelem szerepét és lehetőségeit. Az intézményi gyakorlat feldolgozásának első lépése a témához közvetlenül kapcsolódó dokumentumok kiszűrése volt. Időbeli korlátként az Alaptörvény hatályba lépése – 2012. január 1. – szolgált. A kiválasztás módszere igazodott az adatbázisok és a dokumentumok elérhetősége közötti különbségekhez. A szűkítések eredményeként az elemzett dokumentumok száma összesen

264 db (Alkotmánybíróság 53 döntés, Kúria 111 döntés, biztosi és szószólói 38 dokumentumok, ÁSZ 62 dokumentum). Az egyes intézmények gyakorlatának elemzése előre meghatározott kérdések alapján történt.

A háttér tanulmányok eredményeinek értékelése különböző tudományos és gyakorlati szakemberek részvételével műhelymegbeszélés keretei között történt. A műhelymegbeszélésen résztvevők névsorát az 1. melléklet tartalmazza. A zárótanulmány a szakértői véleményekre is tekintettel készült el.

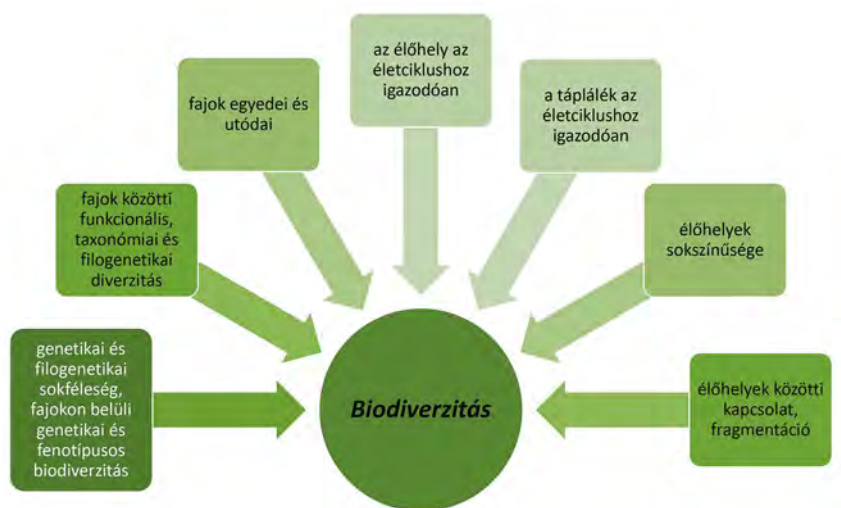
A II. fejezet először a háttér kutatások eredményei alapján megfogalmazható részletes megállapításokat tartalmazza. Ezek alapján készült az I. fejezet szakpolitikai összefoglalója, mely tartalmazza az első két kutatási kérdésre adott válaszokat is. A harmadik kutatási kérdésre adott válaszok szintén a II. fejezetben szerepelnek. A III. fejezet a részletes kutatási eredményeket mutatja be.

II. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEGZÉSE: RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK, TOVÁBBI KUTATÁSI IGÉNYEK

II.1 Részletes megállapítások

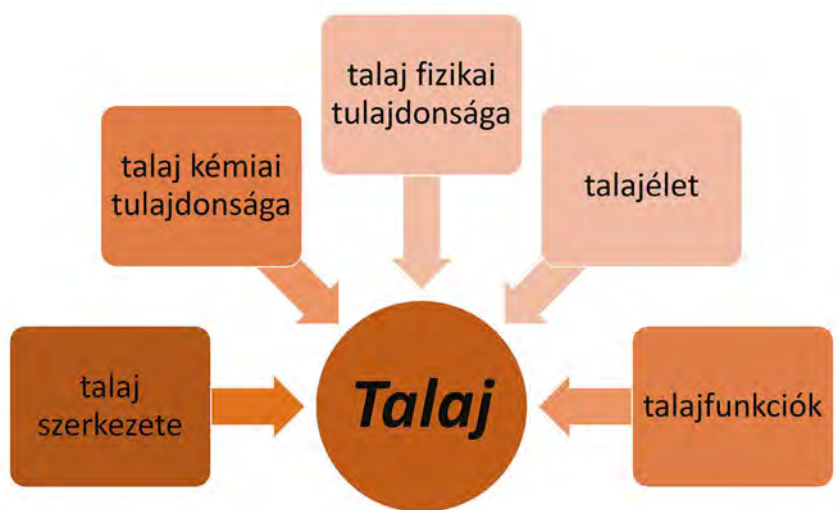
A védendő értékek és a negatív hatást gyakorló
mezőgazdasági tevékenységek/tényezők

II.1.1 A tudományos szakirodalom alapján a nemzet közös örökségéhez tartozó biodiverzitás, talaj és vízkészlet védelme érdekében az alábbi ábrában szereplő értékelemekre, tulajdonságokra kell figyelemmel lenni.

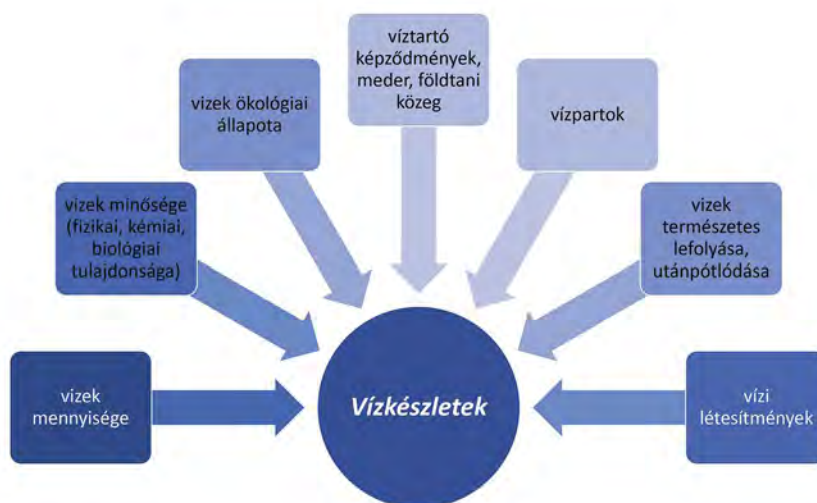


8. ábra. Védendő értékek elemei – a biodiverzitás

Forrás: saját szerkesztés



9. ábra. Védendő értékek elemei – a talaj
Forrás: saját szerkesztés



10. ábra. Védendő értékek elemei – a víz
Forrás: saját szerkesztés

II.1.2 A szakirodalom megerősíti, hogy az értékek védelme önmagában nem képzelhető el, hiszen az értékek a természetnek mint komplex, dinamikus egységnek a részét képezik, és közvetlenül befolyásolják a különböző természeti ökoszisztémák működését térben és időben.

II.1.3 A védendő értékeket összekapcsolja a víz-, a tápanyag- és a szénkörforgás, ami egyben azt is jelenti, hogy védelmük nem kezelhető önállóan, csak rendszerszinten, hiszen ha bármelyikben változás következik be, akkor az automatikusan a körforgások változásához is vezet.

II.1.4 A természetes ökoszisztémákban a növény- és állatvilág igazodik a hidrológiai ciklus helyi viszonyaihoz, a talajhoz, és alakul ki a területre jellemző vízháztartási és tápanyagmérleg.

II.1.5 A természetes ökoszisztémákban csak olyan genetikai adottságokkal rendelkező növényzet és állatvilág képes megmaradni, amely számára a jelenlévő víz mennyisége (állandóan vagy időszakosan kevés vagy sok) és minősége (kémiai összetétele), a talaj tulajdonságai (ideértve a biotikus és az abiotikus tulajdonságokat) kedvezőek, illetve amilyen hőmérsékleti viszonyokhoz (évszakos váltakozások, meleg és hideg szélsőségek), domborzati és egyéb adottságokhoz képesek alkalmazkodni.

II.1.6 A védendő értékek a természet által az ember számára nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásokban, illetve a szolgáltatás nyújtására való alkalmasságban egyszerre többféle, ugyanakkor különböző szerepet töltenek be.

II.1.7 A természet ökoszisztéma-szolgáltatást akkor is nyújt, ha az ember azt nem akarja igénybe venni, mert az a természetnek kvázi tulajdonsága, bár az emberi tevékenység befolyásolja azt.

II.1.8 Tudományos szinten lehetőség van az ellátó, a szabályozó, a kulturális ökoszisztéma-szolgáltatások besorolására, különböző csoportok képzésére, a valóságban azonban ezek nem választhatók el egymástól, mert minden ökoszisztéma egyidejűleg nyújt valamilyen ellátó, szabályozó/fenntartó szolgáltatást és többnyire azokhoz kapcsolódóan vagy magából az ökoszisztéma jellegéből fakadóan valamilyen kulturális szolgáltatást is.

II.1.9 A mezőgazdasági művelés alatt álló területek a természet részét képezik, az ember által erőteljesen átalakított, sajátos ökoszisztémák, amiken a mezőgazdasági célú hasznosítást, annak hatékonyságát az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatás mellett több szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatás is képes támogatni.

II.1.10 A természet védelme nem szűkíthető le a védett fajok és területek védelmére, a helyettesíthetőség problémájára, amit igazol, hogy a természet védelmét és a természetvédelmi szabályozást a múltban a természet nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatások hasznosíthatóságának megőrzése iránti igény, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások közgazdasági jelentőségének s az azokból származó gazdasági előnyöknek az elismerése indokolta.

II.1.11 A természet nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatások hasznosításának céljai eltérhetnek, és az eltérő célok miatt konfliktus forrásává válhatnak.

II.1.12 A természeti ökoszisztémák átalakítása és emberi irányítás alá vonása iránti igény elsődlegesen az ellátó és a szabályozó szolgáltatáshoz kapcsolódóan jelent meg, különböző társadalmi, gazdasági prioritásokat helyezve a középpontba.

II.1.13 A területek mezőgazdasági célú hasznosítása érdekében történő emberi beavatkozás és különösen az ökoszisztéma-szolgáltatás nyújtásának emberi irányítás alá vétele esetén az alapvető kérdés, hogy adott területen melyik szolgáltatás kerül előtérbe, és az hogyan befolyásolja a védendő értékeket, az ökoszisztémákat és a többi ökoszisztéma-szolgáltatást.

II.1.14 A szakirodalmi kutatás alapján összegzésként megállapítható, hogy az emberi irányítás módja az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatás kapcsán négy fő csoportba sorolható: (i) a helyi viszonyokhoz alkalmazkodás, (ii) a helyi viszonyokhoz alkalmazkodó fajták előállítás, (iii) a helyi viszonyok megváltoztatása, (iv) a helyi viszonyok figyelmen kívül hagyása. Míg a szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatások esetén az emberi beavatkozások célja és hatása alapján lehet különbséget tenni: (i) a természetes ökoszisztéma szabályozó szerepének fenntartása, (ii) helyreállítása, (iii) javítása, (iv) helyettesítése, (v) figyelmen kívül hagyása. Ez utóbbi az ökoszisztéma-szolgáltatások megszüntetéséhez vezethet.

II.1.15 A szakirodalmi kutatás alapján megállapítható, hogy milyen tényezők és tevékenységek gyakorolnak konkrét hatást a természet állapotára és az ökoszisztéma-szolgáltatások nyújtására való alkalmasságára, a ténylegesen nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások mennyiségére és minőségére.

II.1.16 A szakirodalmi kutatás alapján meghatározhatók az ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat veszélyeztető tényezők és tevékenységek.

II.1.17 A védendő értékek és az ökoszisztéma-szolgáltatások mezőgazdasági tevékenység miatti veszélyeztetése és/vagy károsítása elsődlegesen a művelési ággal, annak megváltoztatásával vagy a műveléssel való felhagyással, a gazdálkodás extenzív vagy intenzív jellegével, illetve annak mértékével, a területen termesztett növényekkel és a tartott állatokkal, a művelési módokkal, a gépesítéssel, a talajjavítással, az alkalmazott növényvédelemmel, az öntözéssel és a talajműveléssel kapcsolatos nem megfelelő döntésekre vezethető vissza.

II.1.18 A védendő értékek, az ökoszisztéma-szolgáltatások, valamint a rájuk hatással lévő mezőgazdasági tevékenységek elemző keretbe helyezése segíti az értékvédelem, az ökoszisztéma-szolgáltatások, valamint a kiválasztott mezőgazdasági tevékenységek közötti kapcsolatok és összefüggések komplexitásának megragadását, a konfliktusok azonosítását, illetve a feloldásukhoz szükséges megoldások meghatározását.

II.1.19 Jelentős szakirodalma van a mezőgazdasági tevékenységek természetre és a természet nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt hatásának, a tudományos munkák azonban egyszerre nem terjednek ki az elemző keretbe felvett minden elemre és minden tényezőre, tevékenységre.

A mezőgazdasági támogatás jogi keretei

II.1.20 Az Alaptörvény alkotmánybíróági értelmezése alapján a mindenkit terhelő kötelezettség egyfajta eredménykötelemként értelmezhető, hiszen a jogszabályi védelmi szintben való visszalépés értékelésekor az Alkotmánybíróóság az elővigyázatosság elvét alkalmazva azt is visszalépésnek tekinti, ha a természeti értékeink állapotromlásának akár a kockázata is felmerülhet.

II.1.21 A védendő értékekért való állami felelősség az államot egyrészt tulajdonosként, másrészt közbizalmi vagyonkezelőként is terheli, aminek része, hogy az állam olyan jogszabályokat köteles alkotni, amelyek a védelmi szintben nem eredményeznek visszalépést.

II.1.22 Szabályozás-módszertani szempontból a mezőgazdasági támogatás sajátos eszköz, mert bár megjelennek benne a környezetjog szabályozási módszereihez – az önszabályozáshoz, a gazdasági szabályozáshoz, valamint a hagyományos közigazgatási szabályozáshoz – hasonló jegyek, azonban az eszközök hatásmechanizmusától mégis jelentős mértékben eltér.

II.1.23 A közigazgatási szabályozás és a mezőgazdasági támogatási szerződés értékvédelmi mechanizmusa közötti különbséget mutatja, hogy más a magatartás értékelése (mitől lesz az jogellenes), más a magatartás ellenőrzése, a szabályok betartásának, be nem tartásának megállapítása, a bizonyítási kötelezettségek, terhek és annak felelőssége (kinek mit és hogyan kell bizonyítani), valamint az, hogy milyen következményekkel jár a követelmények teljesítése vagy annak részleges, illetve teljes elmaradása.

II.1.24 A közigazgatási és a mezőgazdasági támogatás anyagi jogi követelményeinek meghatározásában különbség van abból a szempontból, hogy a közjogi szabályozó eszközökön keresztül az értékek védelmét jellemzően törvényi szinten megfogalmazott általános szabályok védik, amiket részben alacsonyabb szintű jogszabályok bontanak ki, és a helyi viszonyokhoz igazodóan a hatóság egyediesíti azokat, míg a mezőgazdasági támogatásokban megjelenő követelmények bár többnyire konkrétak, hatásukat tudományos eredmények igazolják, és a hatóság nem igazítja a követelményt a helyi viszonyokhoz, ezért konkrétságuk ellenére általános normák.

II.1.25 A tudományos szakirodalom alapján megállapítható, hogy egyes mezőgazdasági tevékenységek más hatást váltanak ki a különböző régiókban, visszavezethetően a régiók mezőgazdasági tevékenységeinek, illetve társadalmi, gazdasági viszonyainak különbségeire, ezért önmagában az is veszélyeztetéshez, károsításhoz vezethet, ha ezt a különbséget a mezőgazdasági támogatások követelményrendszerében nem veszik figyelembe.

II.1.26 A mezőgazdasági támogatások konkrét követelményei a közjogi szabályozás részeként meghatározott általános követelmények leszűkítéséhez vezetnek, ha a közjogi szabályok betartását a hatóságok nem ellenőrzik és nem kényszerítik ki.

II.1.27 Az általános közjogi normák közvetve ugyan, de megfogalmazzák az ökológiai adottságok figyelembevételének kötelezettségét, míg a mezőgazdasági támogatások általánosan – minden támogatási program részeként – és kötelező jelleggel ilyen követelményt nem tartalmaznak, így az a támogatási rendszeren belül nem válik általánosan kikényszeríthető normává.

II.1.28 Azoknál a támogatásoknál, amelyeknél a támogatáshoz jutás feltételeként nem jelenik meg az ökológiai adottságokhoz való igazodás kötelezettsége, ott a gazdák megtehetik, hogy az ökológiai adottságokra csak részben vagy egyáltalán ne legyenek tekintettel, hiszen a támogatást úgy is megkapják, ha az egyéb feltételeket teljesítik.

II.1.29 Vannak olyan mezőgazdasági támogatások, amelyek kifejezetten valamely érték védelmét írják elő, ezeknél az egyediesítés az értékhez igazodik, mivel az érték mindig helyhez kötött, ezért a védett érték szempontjából a követelmények egyediiek.

II.1.30 A terület ökológiai adottságaihoz nem igazodó mezőgazdasági földhasználat a terület ökoszisztéma-szolgáltatásait nem használja ki, nem hasznosítja hatékonyan, és hozzájárulhat egyes ökoszisztéma-szolgáltatások lerontásához.

II.1.31 A támogatás jogszabályban rögzített célkitűzései között megjelenik a környezetvédelem, azonban kiemelendő, hogy nem csak a környezetvédelmi célkitűzések kapcsolódnak az értékekhez és az ökoszisztéma-szolgáltatásokhoz, illetve nem csak azok hatnak rájuk.

II.1.32 A területalapú támogatásokhoz tartozó feltételeességi szabályok három fő területet érintenek: (i) az éghajlatot és a környezetet, kiemelve a vizet, a talajt és az ökoszisztémák biológiai sokféleségét; (ii) a közegészségügyet és a növényegészségügyet; (iii) az állatjóllétet; és ezek a szabályok jellegüknél fogva három csoportba sorolhatók: tilalmak, korlátozások és a tevékenység folytatására vonatkozó feltételek meghatározása.

II.1.33 A feltételeesség előírásainak beillesztése az elemző keretekbe láthatóvá teszi a védendő értékekkel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal való kapcsolatait, a köztük lévő összefüggéseket, megerősítve a komplex megközelítés iránti igényt.

II.1.34 Az agro-ökológiai program választható gyakorlatai kimondatlanul is több ökoszisztéma-szolgáltatás egyidejű, párhuzamos védelmét és hasznosítását teszik lehetővé és támogatják, illetve az egyes művelési ágakra is tekintettel különböző értékek megőrzését helyezik középpontba.

II.1.35 A magyar mezőgazdasági támogatási programról készült stratégiai környezeti vizsgálat elemzésének ökoszisztéma-szolgáltatásokra kidolgozott elemző keretbe helyezése alapján megállapítható, hogy az SKV nem terjedt ki az anyagi javakat nyújtó (az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatásokra), annak ellenére, hogy az SKV olyan területeket és azon keresztül olyan ökoszisztéma-szolgáltatásokat érint, amelyek az ellátó szolgáltatás mennyiségének, minőségének feltételét biztosítják, javulását, javítását szolgálják.

II.1.36 A támogatott tevékenységek között vannak olyanok, amelyek hatásának iránya önmagában nem értékelhető, mert azok a helyi viszonyoktól, illetve a tevékenységek együttes hatásától függően válnak pozitív vagy negatív hatásúvá, azonban ennek nem feltétlenül van jelentősége a támogatási döntésekben.

II.1.37 A mezőgazdasági támogatások negatív hatást váltanak ki, ha a védett természeti területek, értékek jövedelemtermelő képességét nem a védelmi célnak alárendelten, azt tiszteletben tartva veszik figyelembe.

II.1.38 A különböző típusú ellátó ökoszisztéma-szolgáltatások támogatása másként hat a védendő értékekre, a hasznosítható ökoszisztéma-szolgáltatásokra, és konfliktus forrásává válhat.

II.1.39 A mezőgazdasági támogatás célja szerint közvetlenül nem érintett védendő értékekre és ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt hatást nem minden esetben veszik figyelembe a támogatott tevékenységekre vonatkozó előírások meghatározásakor.

II.1.40 A mezőgazdasági támogatások okozta negatív hatások a támogatások igénybevételének feltételrendszerétől függenek, és annak következményei, hogy milyen tevékenységet és milyen feltételek mellett folytathat a gazda.

II.1.41 A különböző feltételek értékelő keretekbe helyezése felhívja a figyelmet arra, hogy a természet ökoszisztéma-szolgáltatásainak igénybevétele, illetve javítása előmozdíthatja a mezőgazdasági termelés hatékonyságának növelését a negatív hatások nélkül vagy legalább a negatív hatások csökkentése mellett.

II.1.42 A mezőgazdasági tevékenységek ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt hatását, a környezet állapota és a szolgáltatásnyújtás közötti szoros kapcsolatot, illetve az ökoszisztéma-szolgáltatások egymást erősítő hatását még sokan nem ismerték fel, illetve nem fogadták el, a negatív és pozitív hatások tudományos bizonyítottsága ellenére sem.

II.1.43 A mezőgazdasági támogatások nem erősítik kellő mértékben a tájhasználat területi adottságokhoz való igazításában rejlő kedvező lehetőségeket, így nem tudják segíteni a nemzet közös örökségének védelmét is biztosító mezőgazdaságra való áttérést, és ezzel előmozdítani az ökoszisztéma-szolgáltatások javulásával és hasznosításával járó gazdasági előnyök érvényesíthetőségét.

II.1.44 A mezőgazdasági támogatások a védendő értékek együttes megővéséhez az eltérő ökológiai-társadalmi, területi, időbeli léptékekből fakadó követelmények összehangolásában csekély szerepet töltenek be, mert hiányzik az integrált megközelítés és az azt alkalmazó döntési rendszer.

Az Alaptörvény intézményi garanciáinak jelentősége és szerepe a védendő értékek megóvásában

II.1.45 Az Alaptörvény garanciális eszközrendszere elméleti szinten alkalmas a nemzet közös örökségének megóvására, a negatív hatások megelőzésére, azonban a gyakorlat megváltozása nélkül a negatív hatások fennmaradására lehet számítani.

II.1.46 Az elemzett szervezetek gyakorlata külön-külön és együttesen is hat az Alkotmánybíróság által kiemelt, a nemzet közös örökségének védelmét szolgáló állami intézményvédelem részét képező anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályokra, azonban hiányzik az egymás közötti kapcsolatok rendszerbe foglalása, és részben hiányzik az összhang megteremtése.

II.1.47 Az Alkotmánybíróság, a Kúria és részben a Biztos és a Szószóló értékvédelmi szerepét az eljárási szabályok közül az eljárást megindító dokumentumhoz – indítványhoz, keresethez, panaszhoz – kötöttség korlátok közé szorítja, ezért az értékmegőrzés lehetősége elsődlegesen nem azon múlik, aki az eljárást lefolytatja, hanem azon, hogy ki és milyen célból indította az eljárást, és hogy sérelmesnek tartja-e az értékmegőrzési szempontok figyelembevételét vagy annak elmaradását.

II.1.48 A mezőgazdasági támogatás természeti értékekre gyakorolt hatása a jogszabályi rendelkezéseken, feltételeken túl a támogatást igénybe vevő mellett elsődlegesen a hatósági döntéseken múlik, mert a hatóság dönt a természeti értékek védelmét szolgáló szabályokat betartó, illetve a kárt okozó magatartás elfogadhatóságáról.

II.1.49 A támogatásra jogosultnak minősített, a természet állapotát veszélyeztető vagy azt károsító magatartást elfogadó hatósági döntéssel szembeni bírósági, illetve alkotmányossági felülvizsgálat elmarad, ha nincsen az eljárás megindítására jogosult és az eljárást ténylegesen megindító személy.

II.1.50 A tisztességes hatósági és/vagy bírósági eljáráshoz való alapjog érvényesítése során az értékvédelmi szempontok az eljárások során csak akkor jelennek meg, ha léteznek az értékek megóvására alkalmas jogszabályok és szakmai szabályok, s az eljárás tisztességtelen volta abból fakad, hogy az értékvédelmet közvetítő jogszabályokat, szakmai szabályokat nem vagy nem megfelelően veszik figyelembe, vagy rosszul alkalmazzák.

II.1.51 A Biztos és a Szószóló a hivatalbóli vizsgálat vagy tájékoztódás keretei között fel tud lépni a nem megfelelő hatósági gyakorlattal szemben, illetve az ÁSZ is, amennyiben ellenőrzését kiterjeszti a hatóság jogérvényesítési gyakorlatának vizsgálatára is, biztosítandó a védendő értékek megóvását.

II.1.52 Az értékmegőrzés szempontjából jelentősége van annak, hogy a biztos, szószólói és az ÁSZ által kezdeményezett, a hatósági döntésekre kiterjedő ellenőrzések milyen gyakoriak és milyen rendszerességűek, mire kiterjedő és milyen jellegű vizsgálatokat, ellenőrzéseket folytatnak le, milyen szempontok mentén értékelik a mezőgazdasági támogatásról szóló hatósági döntéseket.

II.1.53 Az állami tulajdonban álló termőföldek hasznosításának feltételrendszerét, követelményeit a hasznosításra szerződést kötő szervezet határozza meg, azonban a természetvédelmi vagyonkezeléshez hasonló, a nemzet közös örökségéhez tartozó nemzeti vagyon különböző elemeinek integrált védelmét biztosító útmutató, módszertan vagy utasítás nem létezik.

II.1.54 Az ÁSZ vizsgálatai jellemzően pénzügyi szempontúak, amiből fakadóan amikor az állami tulajdonban lévő természeti értékek feletti tulajdonosi jogot gyakorló vagy a vagyonkezelő szervek állami vagyon megőrző tevékenységét értékeli és minősíti, csak pénzügyi értékelést végez, s ezen vagyonértékelés során nem kéri számon a pénzben többnyire nem kifejezhető természeti vagyonelemek – a természet és ökoszisztéma-szolgáltatások – állapotának felmérését, az állapotban bekövetkező változás kimutatását.

II.1.55 Ha a mezőgazdasági támogatások kedvező vagy kedvezőtlen hatására nem derül fény – ideértve az eltérő léptékek miatti ellentmondások okozta káros hatásokat is –, az ellenőrzéseknek nem válik céljává annak kiderítése, hogy mi okozza az állapot romlását, mire vezethető vissza a nem megfelelő mezőgazdasági gyakorlat, s hogy annak megváltoztatásához mire van szükség: jogalkotásra vagy a jogalkalmazás módosítására, átalakítására.

II.1.56 Az állami tulajdon esetén a tulajdonosi jogokat gyakorló vagy a vagyon kezeléséért felelős szervek feladata, gazdasági érdekeltsége, illetve a velük szemben támasztott teljesítményelvárások az állami munkamegosztásból fakadóan különböznek, s az Alaptörvény hármaskötelezettsége ellenére e különbségből adódóan eltér az értékek védelme, mert nincsen egy olyan általános, a gyakorlatban alkalmazható és számon kérhető alapvető követelményrendszer, amely mindenkire vonatkoztatva azonosan értelmezhető és érvényesítendő volna.

II.1.57 A különböző szervek által végzett ellenőrzések során az állami intézményvédelem szervezeti garanciáinak – a szervezet tevékenységéhez szükséges pénzügyi, személyi és dologi feltételek meglétének vagy hiányának és ezek értékmegőrzésre gyakorolt hatásának – megítélése akár ellentétes is lehet attól függően, hogy azokat mely szerv és milyen szempontok (pl. az alapvető jogok érvényesülése vagy a szervezet működésének szabályszerűsége) alapján értékeli.

II.1.58 Az eltérő vélemények ellentétes elvárásokat közvetítenek a szervezetek, illetve a szervezetek működéséért, a feltételek biztosításáért felelős állami szereplők számára, valamint ellentétes üzeneteket juttatnak el a társadalomhoz is, hiszen a társadalom tagjai közvetlenül tapasztalják meg a szervezetek értékmegőrző feladatellátásában jelentkező különbséget és annak állami szereplők szerinti elfogadhatóságát.

II.1.59 Az állami tulajdonban lévő mezőgazdasági területeken az értékmegőrzés szempontjából irányadónak tekinthető, hogy a nemzeti park igazgatóságok által hasznosításra átadott területeken a természetvédelmi őrszolgálat jelenléte hármasközt szolgál: egyrészt ellenőrzi, hogy a haszonbérlet betartja-e

a szerződéses követelményeket, másrészt segíti a haszonbérlo értékmegőrző munkáját a természeti viszonyokhoz való alkalmazkodás irányításán keresztül, harmadrészt biztosítja a különböző haszonbérlok tevékenysége közötti összhangot az értékvédelemhez szükséges léptékre tekintettel.

II.1.60 A nemzeti vagyon tulajdonosával – az állammal és az önkormányzattal – szemben az Alaptörvény rögzíti a nemzeti vagyoni körbe sorolt tulajdontól elválaszthatatlanul hozzátartozó társadalmi felelősség terjedelmét, ezért a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alaptörvényi kötelezettségei nem tekinthetők a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás jogának korlátjaként, mert annak belső tartalmát határozzák meg.

II.1.61 A tulajdonost terhelő, alaptörvényben rögzített társadalmi felelősség kiterjed az értékmegőrzésre, melyet mezőgazdasági támogatás esetén a tulajdonos vagy a saját földhasználatán, vagy a földhasználat jogszerű használatát átadó megállapodáson keresztül köteles teljesíteni.

II.1.62 A nemzeti vagyonhoz kötődő társadalmi felelősséggel járó jogokat és kötelezettségeket a tulajdonosi jog gyakorlója és/vagy a nemzeti vagyon kezelője a saját használaton, illetve a hasznosítási szerződéseken keresztül is köteles a nemzeti vagyon kezelésével és gazdálkodásával járó jog tartalmát tükröző, az értékmegőrzést biztosító kötelezettségekkel együtt érvényesíteni, a szerződés teljesítését a helyszínen rendszeresen ellenőrizni, a veszélyeztető, károsító magatartással szemben fellépni, és az elővigyázatosság elvét érvényesíteni képes szankciót alkalmazni.

II.1.63 Bár az értékmegőrzésre vonatkozó kötelezettség kiterjed a természet és a természet által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások állapotának megővására, magában foglalva az állapot nyilvántartását, az állapotváltozás nyomon követését, a gyakorlatban azonban e kötelezettséget a kötelezettek csak részben teljesítik.

II.1.64 A szervezetek értékmegőrzési kötelezettségének teljesítését a jogszabályi előírásokon túl belső szabályzatok segíthetik, amik az ellenőrzés és számonkérés alapjául is szolgálhatnak.

II.1.65 A mezőgazdasági támogatások esetén hiányzik az értékmegőrzés szempontjából is irányadónak tekintendő, a természet ellátó és szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatásai közötti esetleges konfliktus Alaptörvényre visszavezethető feloldása, mely szerint a rövid távú gazdasági haszonszerzés érdeke sohasem nyerhet prioritást a természet védelmével szemben, ami azt jelenti, hogy magántulajdonban álló területek esetén mezőgazdasági támogatás csak az ökológiai adottságokat figyelembe vevő mezőgazdasági művelésre lehetne adható, míg az állami tulajdon esetén többletkövetelményként csak olyanra, ami a nemzeti vagyonra vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseknek való megfelelést is biztosítja.

II.1.66 Állami tulajdonú ingatlan jogszerű földhasználója csak olyan mezőgazdasági támogatási programban vehetne részt, ami az alaptörvényi

kötelezettségével összhangban van, azt támogatja, azaz az is értékelendő lenne, hogy a földhasználó tevékenysége miként hat a nemzet közös örökségére.

II.1.67 Szabályozásmódszertani megközelítés alapján a közjogi szabályozáshoz tartozó jogszabályi követelményeken túl a mezőgazdasági támogatások értékmegőrző funkcióját erősítik mindazok a polgári jogi jellegű szerződések, megállapodások, amelyek a földhasználati jogot átadják, mert ezekben a helyi viszonyokhoz való igazodás és értékmegőrzés a szerződés/megállapodás részévé tehető, és ezáltal az is ellenőrizhetővé és kikényszeríthetővé válik.

II.1.68 Az állami tulajdonban álló területeken az értékmegőrzést többlet garanciális eszközök biztosítják azáltal, hogy egyrészt a földhasználó számára az Alaptörvényből fakadó értékmegőrző követelményeket a földhasználati szerződésekben/megállapodásokban az állami tulajdonosi jogosultsággal rendelkező szerv és/vagy vagyonkezelő köteles megjeleníteni, azok teljesítését ellenőrizni, a teljesítést kikényszeríteni, a nem teljesítést szankcionálni, másrészt a tulajdonosi jogosultsággal rendelkező szerv és/vagy vagyonkezelő tevékenységét az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

II.1.69 A szerződésekben/megállapodásokban megtestesülő értékmegőrzést szolgáló többlet garanciális eszközök csak akkor képesek hatékony védelmet biztosítani, ha a szerződések/megállapodások az alaptörvényi követelményekkel összhangban születnek meg, és a feltételek között konkrét, számon kérhető kötelezettségek formájában jelennek meg az értékmegőrzési kötelezettségek, valamint ha az Állami Számvevőszék ellenőrzései azokra is kiterjednek.

II.1.70 Az állami tulajdonban lévő értékek kezelőjét, gazdálkodóját terhelő értékmegőrzési kötelezettség nemcsak az állami tulajdon magánfél bevonásával történő hasznosításakor áll fenn, hanem általános kötelezettség, melynek része a természet állapotának, állapotváltozásának és a természet nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatásoknak a nyilvántartása, a mezőgazdasági támogatásokkal végzett tevékenységek hatásának értékelése, a hatás értékekre gyakorolt jellegének (pozitív, negatív vagy semleges) megállapítása és a negatív hatású tevékenységgel szembeni fellépés, illetve a negatív hatás bekövetkezésének megelőzése.

II.1.71 Az elemzett alkotmányos garanciát megtestesítő szervek által hozott döntések, javaslatok kikényszeríthetőségében, valamint társadalmi támogatottságában jelentős különbség van, s ez közvetlen hatást gyakorol a mezőgazdasági támogatási rendszer különböző szintjén meghozott döntésekre, valamint a támogatásban részesülők értékmegőrző tevékenységére.

II.1.72 A védendő értékeket érő káros hatások bekövetkezhetnek jogszerű, illetve jogellenes magatartás eredményeként is; amíg a jogszerű magatartás jogalkotást kíván meg, és/vagy jogszabály módosítását, addig a jogellenes magatartás a jogalkalmazás megváltoztatását igényli.

II.2 További kutatási igények

A szakpolitikai összefoglaló tartalmazza azokat a konkrét, megelőző intézkedéseket, feladatokat, amelyekhez nincsen szükség további kutatásra. Ugyanakkor a kutatás arra is kereste a választ, hogy a negatív hatások bekövetkezésének megelőzéséhez milyen további vizsgálatok, kutatások elvégzésére van szükség, mely kérdések megoldása kíván jogalkotást és/vagy a jogalkalmazási gyakorlat megváltoztatását.

További kutatási irányok meghatározásához a feltárt hiányosságok adhatnak támpontokat. Ennek kapcsán kiemelendő, hogy nem zárható ki, hogy a feltárt hiányosságok között vannak olyanok, amelyek hiányosságként a kutatás terjedelmére, illetve módszertanára visszavezethető okok miatt jelentkeztek. Ezért további kutatási tárgyként azonosítható annak megállapítása, hogy a jelen kutatással feltárt hiányosságok valóban hiányosságok-e, és ha igen, akkor azokat a hiányokat mi okozza, illetve a hiányokat miként lehet felszámolni.

A hiányosságok arra hívják fel a figyelmet, hogy az alaptörvényi védelem gyakorlatban megnyilvánuló elégtelensége csak multidiszciplináris megközelítéssel számolható fel. Önmagában, illetve külön-külön sem a természettudományos ismeretek gyakorlati alkalmazása, sem a jogszabályok módosítása nem képes a hiányokat felszámolni.

A kutatás azt is feltárta, hogy a mezőgazdasági támogatások negatív hatásának megszüntetéséhez nem elegendő a támogatásra vonatkozó szabályok megváltoztatása, azt is vizsgálni kell, hogy milyen gazdasági, társadalmi érdekek, motivációk, megfontolások állnak a különböző döntési szintek negatív hatású döntéshozatala mögött, ideértve a szabályok kikényszerítésének elmaradását is.

A kutatás eredményei alapján az az alapvető kérdés is felmerül, amit vizsgálat tárgyává kell tenni, hogy a döntéshozók vajon valóban – a gyakorlatban is – védendő értéknek tekintik-e a nemzet alaptörvényi védelem alatt álló közös örökségét; ha igen, akkor mit tekintenek védendőnek, és mit tesznek a megóvásáért; ha pedig nem, akkor miért nem tartják megóvandó értéknek.

A kutatás azt is megerősíti, hogy további vizsgálatokra van szükség a különböző ökoszisztéma-szolgáltatások hasznosítása közötti prioritások okozta konfliktusok, valamint azok feloldási lehetőségeinek feltárására. Eközben kiemelt figyelmet kell fordítani a védendő értékek eltérő védelmi igényeire, illetve a különböző szakpolitikák közötti lehetséges konfliktusokra, az előnyök és hátrányok mérlegelésére, valamint a konfliktus megoldások rövid-, közép- és hosszútávú hatására.

A fent említett tisztázó vizsgálatok után lehet meghatározni azt, hogy a szakpolitikai összefoglalóban megfogalmazott javaslatokon túl mely területen lenne szükség jogalkotásra, jogszabályok módosítására, a jogalkalmazási megváltoztatására.

A kutatás eredményeiből levezethető további kutatási igények mellett szükséges azoknak a kutatási kérdéseknek a megfogalmazása is, amelyek a kutatás korlátozott terjedelméből fakadnak, és amelyek jelentőségét a műhelybeszélgetésre meghívott résztvevők kiemelték. Az alábbi kutatási kérdések megfogalmazásának célja annak összegzése, hogy a kutatási eredmények ismeretében milyen további szempontok mentén, milyen intézmények tevékenységét, milyen szakpolitikai jogszabályi összefüggéseket, társadalmi gazdasági kapcsolatokat kell a jelen kutatás eredményeire is építve részletekbe menően is vizsgálni.

Az alábbi felsorolás azokat a kutatási kérdéseket tartalmazza, amelyek vizsgálata megerősítheti a szakpolitikai összefoglalóban szereplő javaslatok bevezetéséből fakadó pozitív hatást, s javíthatja a mezőgazdasági támogatások negatív hatásának megelőzését szolgáló további intézkedések meghatározását.

- (i) Hogyan változott a nemzet örökségéhez tartozó értékek védelme a korábbi támogatási időszakok alatt, illetve milyen hatással volt arra az EU-szabályozás, valamint a KAP-ra vonatkozó szabályok módosulása, kitérve az EU-nak leadott hazai jelentésekre, valamint az EU Számvérvőszék jelentéseire, értékelésére?
- (ii) Hogyan befolyásolja a nemzet örökségéhez tartozó értékek védelmét az agrárszakpolitika, és azon belül milyen szerepet töltenek be a mezőgazdasági támogatások, kitérve arra, hogy milyen dokumentumok képezik a magyar agrárszakpolitika alapját és arra, hogy általános agrárstratégia hiányában mi a szerepe a hazai KAP-stratégiának?
- (iii) Van-e és ha igen, akkor milyen közvetlen és közvetett kapcsolat van a korábbi KAP-szabályozás és a nemzet közös örökségének romlása között, milyen ok-okozati kapcsolatok azonosíthatók, kitérve a szakterületi hazai jogszabályok közötti összhangra, illetve annak hiányára, valamint a támogatások piactorzító, illetve kockázatsökkentő hatására, segítségül hívva a mesterséges intelligencia adta lehetőségeket is?
- (iv) A nevesített 14 tényező szempontjából mely területeken hiányosak a tudományos ismeretek, amik segíthetnék a mezőgazdaság megújulását a védendő értékek tiszteletben tartása és megóvása érdekében, alapul szolgálva a különböző jogi és nem jogi szakmai szabályok és követelmények meghatározásához, a szokások megváltoztatásához, az ökoszisztéma-szolgáltatások romlásának megállításához, valamint azok helyreállításához?
- (v) A gazdák védendő értékeket befolyásoló döntései mögött milyen tudás, motivációk húzódnak meg, milyen gazdasági, társadalmi, technikai meghatározottsággal kell számolni, kiemelten kezelve az egyén szintjén megjelenő tudásbeli (szokások követése, képzettség) és gazdasági meghatározottságot – külön értékelve a mezőgazdasági támogatást – és annak okait?

- (vi) Milyen összefüggések fogalmazhatók meg a földhasználatok, illetve a birtokméretek változása és a védendő értékek veszélyeztetése, illetve állapotuk romlása között?
- (vii) Miként segítik a mezőgazdaság megújulását, az átállást a tudományos eredményekre támaszkodó mintagazdaságok, hogyan lehet a területeket bővíteni, eredményeiket az oktatásban, a tanácsadásban a leghatékonyabban hasznosítani?
- (viii) A nemzet közös örökségét megóvó mezőgazdaság hogyan biztosítja/ biztosíthatja a lakosság egészségét és az élelmiszerbiztonságot, kitérve arra, hogy milyen növényvédő szerek mutathatók ki a mezőgazdaságban foglalkoztatottak és a mezőgazdaságban nem foglalkoztatottak szervezetében, továbbá arra, hogy a növényvédő szerek milyen hatással vannak/lehetnek a lakosság egészségére?
- (ix) Milyen feltételek előírásával tudná a mezőgazdasági támogatási rendszer előmozdítani a védendő értékeket megóvó mezőgazdaságra való átállást, figyelembe véve a mezőgazdasági költség szerkezet és jövedelemtermelő képesség változását az átállás folyamatában, illetve az átállás után?
- (x) Milyen konfliktusok azok, amelyek a szabályozástól függnek, illetve amik a szabályozástól függetlenül is jelen vannak a mezőgazdaságban; valamint a konfliktusok megjelenésében, illetve kezelésében milyen szerepe van a mezőgazdasági támogatásnak, és az hogyan változna a védendő értékeket megóvó mezőgazdaságra való áttérés esetén?
- (xi) Milyen kapcsolat van a mezőgazdasági támogatások célrendszere és a többi szakpolitikai terület célrendszere között, hogyan hangolhatók össze ezek a célrendszerek a mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó szabályokban megfogalmazott és a gazdáktól elvárt konkrét követelményekkel (pl. karbonmegtartás)?
- (xii) A mezőgazdasági támogatási rendszer szabályozásán keresztül hogyan védhető meg a nemzet közös öröksége az abból adódó veszélytől, hogy a termőföld a tőke szabad mozgását biztosító uniós szabályozás alá tartozik, konfliktust idézve elő a befektető és a helyben élők között?
- (xiii) Milyen állami szervek vesznek részt, illetve hatnak közvetlenül a védendő értékek megóvásában, kiemelve közülük a támogatás nyújtásában meghatározó szerepet játszó szerv – ami a kutatás idején a Magyar Államkincstár – tevékenységét, és milyen – a tevékenységüket értékelő – rendszer segíthetné, illetve biztosíthatná a nemzet közös örökségének védelmét?
- (xiv) A védendő értékek szempontjából milyen hatása van a mezőgazdasági támogatásban részesülők teljesítésének ellenőrzése során alkalmazott új technológiai megoldásoknak, az adminisztrációs terhek változásának, a területi monitoringnak?
- (xv) A fenntarthatósági kutatások – a gazdaság kitettségének biodiverzitás csökkenésével összefüggésbe hozott eredményei – hogyan járulhatnak

hozzá a védendő értékek megóvásához, a mezőgazdasági támogatások átalakításához?

- (xvi) Milyen döntéstámogató rendszerek segítik a különböző szintű döntéseket, és azok hogyan járulhatnak hozzá a mezőgazdaság védendő értékek megőrzésére való átálláshoz?

A műhelybeszélgetés megerősítette az interdiszciplináris megközelítés jelentőségét és elengedhetetlenségét kiemelve, hogy e kutatás eredményei jól kapcsolhatók olyan, más kutatásokhoz, amelyek

- gazdálkodástudományi szempontból rámutatnak az agrártámogatások ágazaton kívüli lecsapódásának, a jövedelem agrárágazatból való kivonásának kedvezőtlen hatásaira (illetve közvetve a termelők személyes preferenciáira, akik pl. luxusra fordítják a támogatást), kifejezetten a magyar agrárágazat vizsgálata alapján;
- a támogatási rendszer igazságtalanságaira hívják fel a figyelmet (ami már a magyar csatlakozás előtt is rendszerszintű, az EU által is ismert, de csak felszínen kezelt probléma volt, és egyebek közt az üzemméretek koncentrálódásával, az inputok növelésével, gépesítéssel függenek össze);
- a közös agrárpolitika (KAP-)támogatásainak a környezeti problémákhoz való hozzájárulását hangsúlyozzák, mutatják be részletesen (ezzel uniós szinten nagyon sok szerző és civilszervezet is foglalkozik, és vannak figyelemreméltó tagállami/nemzeti kutatások is);
- a környezeti szempontból káros tevékenységeket vizsgálják (hazai viszonylatban, pl. az építőipar vonatkozásában).

III. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK RÉSZLETES ISMERTETÉSE

Az Alaptörvény védi a P) cikkben nevesített természeti értékeket, a biodiverzitást és a kulturális értékeket. A természeti értékek között nevesíti a termőföldet, az erdőket, a vízkészletet és a biológiai sokféleséget, azon belül kiemelve a honos növény- és állatfajokat. Az Alaptörvény a nemzet közös örökségéhez az államot és mindenkit terhelő hármas kötelezettséget fogalmaz meg: védelem, fenntartás és a jövő nemzedékek számára való megőrzés. Az Alkotmánybíróság a harmadik kötelezettség tartalmát is meghatározta, amennyiben megállapította, hogy az további hármas kötelezettséget hordoz magában, amely kiterjed a jövő nemzedékek lehetőségeinek megőrzésére, mely magában foglalja a választás, a minőség és a hozzáférés lehetőségének megőrzését (13/2018. (IX. 4.) Indokolás [13]). Az Alkotmánybíróság azt is egyértelművé tette, hogy az Alaptörvényből fakadóan az állam és mindenki számára az elővigyázatosság elve az irányadó. Az alaptörvényi kötelezettségekre tekintettel annak megállapítására, hogy a mezőgazdasági támogatások milyen hatással lehetnek ezen értékekre, meg kell határozni, hogy (i) *az egyes értékek kapcsán mit kell megővni*, (ii) *milyen mezőgazdasági tevékenységek jelentenek veszélyt rájuk*, illetve hogy (iii) *a mezőgazdasági támogatások mivel hozhatók közvetlenül vagy közvetve kapcsolatba: a védelemmel, a veszélyeztető tevékenységgel, vagy azok szempontjából a hatás semleges*. Az első két kérdés megválaszolását a kidolgozott elméleti elemző keretek segítik, melyeknek tudományos megalapozásához a bibliográfiában szereplő szakirodalom szolgált. A harmadik kérdésre válasz az elméleti keretek alkalmazásával adható.

III.1 Elméleti keret

1. kérdés: Az egyes értékek kapcsán mit kell megővni?

A szakirodalmi áttekintés felhívja a figyelmet arra, hogy ezen értékek védelme egyrészt önmagában nem képzelhető el, hiszen ezek az értékek a természetnek mint komplex, dinamikus egységnek részét képezik, és közvetlenül

befolyásolják a különböző természeti ökoszisztémák működését térben és időben. A talajt, a vízkészletet, a biodiverzitást összekapcsolja a víz-, a tápanyag- és a szénkörforgás, ami egyben azt is jelenti, hogy védelmük nem kezelhető önállóan, csak rendszerszinten, hiszen ha bármelyikben változás következik be, az automatikusan a körforgások változásához is vezet. Másrészt ezek az értékek a természet által az ember számára nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásokban, illetve a szolgáltatás nyújtására való alkalmasságban egyszerre többféle, ugyanakkor különböző szerepet töltenek be.

Az Alaptörvény által védelem alá helyezett értékek és az ökoszisztémák kapcsolata sajátos. A hazai ökoszisztéma-alaptérkép főkategóriái alapján – a mesterséges felszínek, illetve a felszíni vizek főkategóriái mellett – a termőföld és az erdő a rajta található növényzetre és a víz befolyásoltságára tekintettel négy főkategóriába sorolható: (i) agrárterületek, (ii) gyepterületek és egyéb lágyszárú növényzet, (iii) erdők és egyéb fásszárú növényzet, valamint (iv) vizes élőhelyek (Tanács et al. 2019: 42–47). Amíg a felszíni vizek önálló főkategóriaként jelennek meg az ökoszisztéma-kategóriák között, addig ugyanez nem mondható el a talajról. A szakirodalomban ugyanakkor már megjelent, hogy a talaj önálló ökoszisztémának is tekinthető, nem csupán annak elemeként (Ponge 2015; Dasgupta 2021), és a talajélet, a talajlakó élőlények biodiverzitásának jelentőségét, valamint számos ökoszisztéma-szolgáltatás nyújtásában betöltött szerepét tudományos cikkek sora is bizonyítja, melyek összegzése található többek között a Dasgupta- vagy az IPBES-jelentésben (Dasgupta 2021; IPBES-jelentés 2018a).

A termőföld az életet adó talaj. A talaj tulajdonságait a szilárd fázisú részecskék (méretük, alakjuk, térbeli elhelyezkedésük változó), a pórustérben található talajlevegő (összetétele nem azonos a felszíni levegővel), a víz (talajoldat), a növényi gyökerek és a talajban élő szervezetek (*edafon*) együttes egymásra hatása alakítja (Németh et al. 2016). A talajban élő szervezetek biztosítják, hogy a növények képesek legyenek hozzáférni a számukra szükséges tápanyagokhoz, illetve jelentős szerepet töltenek be a különböző talajfunkciók ellátásában is.

A talajok magyar osztályozása (genetikai osztályozás) a talajképző tényezők által meghatározott talajképződési folyamatok alapján történt. A talajképző tényezők között szerepelnek: (i) a földtani viszonyok; (ii) az éghajlati viszonyok; (iii) a domborzat és a vízrajz sajátosságai; (iv) a múltra jellemző természetes növényzet; (v) a különböző célú emberi tevékenységek. A talajképződési feltételek között szerepet játszik az éghajlat, a csapadék, a talajvíz szintje, sótartalma. Az erdőtalaj képződését a hűvösebb, míg a mezőségi talajét a kontinentális éghajlat (meleg nyár és hideg tél váltakozása) segíti. A csapadék mennyisége is eltér, az erdőtalaj-képződést a nagyobb mennyiségű csapadék és a pozitív vízmérleg, míg a mezőségi talajképződést a száraz nyár és az egyensúlyban lévő víz- és anyagmérleg jellemzi. Mindkettőnél mélyebb a talajvízszint és ezért annak a talajképződésben kisebb szerepe van. Ezzel

szemben a réti talaj képződésében a felszín közeli, csekély sótartalmú talajvíz hatása a jelentős. A talajképződési folyamatokban a talajban a víz- és anyagmozgások iránya is meghatározó (erdőtalajban jellemzően lefelé, míg a réti talajban felfelé irányul) (Pásztor et al. 2018: 82–83).

A fenti tényezőket – ideértve a földrajzi tényezőket is – figyelembe vevő, Stefanovits Pál, Szabolcs István és Máté Ferenc nevéhez fűződő talajosztályozási rendszer (genetikai osztályozás) az alábbi fő- és altípusokat tartalmazza: (i) *vázthalajok* (köves, sziklás vázthalaj; kavicsos vázthalaj; földes kopár talaj; futóhomoktalaj; humuszos homoktalaj); (ii) *kőzethatású talajok* (humuszkarbonát-talaj; rendzina talaj; erubáz, fekete nyiroktalaj; ranker talaj); (iii) *barna erdőtalajok* (erősen savanyú, nem podzolos barna erdőtalaj; podzolos barna erdőtalaj; agyagbemosódásos barna erdőtalaj; pszeudoglejes barna erdőtalaj; Ramman-féle barna erdőtalaj; kovárványos barna erdőtalaj; karbonátmaradványos barna erdőtalaj; csernozjom barna erdőtalaj); (iv) *csernozjom talajok* (kilúgozott csernozjom talaj; meszes vagy mészlepedékes csernozjom talaj; réti csernozjom talaj; terasz csernozjom talaj); (v) *szikes talajok* (szoloncsák és szoloncsák-szolonyc talaj; réti szolonyes talaj, szolonyces és szoloncsákos réti talaj); (vi) *réti talajok* (réti talaj; mélyben sós réti talaj; öntés réti talaj; lápos réti talaj; csernozjom réti talaj); (vii) egyéb talajok (láptalajok; mocsári és ártéri erdőtalaj; humuszos és nyers öntéstalaj; lejtőhordalék-talaj). A tájra jellemző ökoszisztémák kialakulásában a talajtípusoknak meghatározó szerepe van, mert tulajdonságaikon keresztül közvetlenül befolyásolják a felszínen és a felszín alatt kialakuló életet.

A talaj jellemzője helyhez kötöttsége, multifunkcionalitása és megújuló képességének korlátozott volta miatt az emberi léptékben nem megújuló természeti források közé tartozik. A helyhez kötöttség arra utal, hogy a talajtípusokat a helyi viszonyok alakítják, és máshol való elhelyezésük esetén már nem beszélhetünk ugyanarról a talajról. A talaj többféle funkciót is ellát, ezért multifunkcionális. A multifunkciók csoportosítása nem egységes, bár tartalmukat tekintve többnyire azonosak. E funkciók Várallyay csoportosításában a következők: (i) biológiai reaktor: a Nap, a Föld, a víz és a légkör hatásának integrátora, és élőhelyet biztosít a talajéletnek, valamint a természetes és termesztett növényeknek; (ii) a biomassza-termelés alapvető közege, a bioszféra elsődleges tápanyagforrása; (iii) hő, víz, növényi tápanyagok és emberi tevékenység termékeinek raktározója; (iv) a különböző hatások kiegyensúlyozására, a különböző stresszhatások csökkentésére képes elem; (v) szűrő és méregtelenítő elem; (vi) a bioszféra génmegőrzője; (vii) természeti és történelmi örökség hordozója (Várallyay 2016). Az Európai Bizottság a talajirányelvben 2006-ban a funkciókat az alábbi csoportokba sorolta: (i) biomassza-termelés, ideértve a mezőgazdaságot és erdészetet is; (ii) tározás, szűrés és a tápanyag, az anyagok és a víz átalakítása; (iii) biodiverzitás forrása (élőhelyek, fajok és gének); (iv) az ember és az emberi tevékenységek fizikai és kulturális környezete; (v) nyersanyagok forrása; (vi) szénraktározó (tározó

és nyelő); (vii) történeti és geológiai és régészeti örökség archívuma. Ezek a funkciók sok hasonlóságot mutatnak az ökoszisztéma-szolgáltatással, ezért a kettő megítélése, illetve a köztük lévő kapcsolat vitatott (Stolte et al. 2016).

A víz az élet alapja, ugyanakkor biológiai, fizikai és kémiai tulajdonságai határozzák meg, hogy milyen célra használható fel. A vízkörforgás a Nap energiájának hatására a víz természetes körforgása, melynek során különböző halmazállapotot vesz fel. A csapadék a talajba szivárgással táplálja a felszín alatti vízkészleteket, illetve a felszíni vizeket, míg a párolgás, illetve a növények párologtatása a légterbe juttatja vissza azt (Szilágyi 2013: 15–16). A talajba beszivárgó csapadéknak csak egy része jut el a felszín alatti vízkészletekig, mert annak egy részét a növények felveszik és elpárologtatják. A vízkészleteket fizikai elhelyezkedésük szerint két fő csoportba sorolják: felszíni, illetve felszín alatti vízkészletekre. Az elhatárolástól függetlenül a két vízkészletcsoport egymással kapcsolatban áll, a talajvízszint csökkenése hozzájárul a felszíni folyóvizek időszakossá válásához, illetve annak gyakoriságához. A vizek mennyiségét és minőségét meghatározó tényezők a természeti adottságok és az emberi tevékenységek. A kémiai, fizikai és biológiai jellemzők határozzák meg a felszíni vizek minőségét, ideértve az ökológiai állapotát. A biológiai jellemzők vizsgálata a vízminőség időbeli változásának kimutatásában fontos szerepet tölt be (Olajosné 2021).

A felszín alatti vízkészleteket meghatározzák a földtani, hidrogeológiai, hidromorfológiai viszonyok, a vízáramlások. A felszín alatti vízkészletek besorolásában szerepet játszik a víztartó kőzet, a víztest mélységi elhelyezkedése a felszín alatt, kémiai és fizikai jellemzői. A vízkészletek hasznosítási célját tekintve kiemelt csoportot képeznek (i) az ivóvízhasználatra alkalmas vizek, (ii) az ásványvizek, (iii) a gyógyvizek és a hévizek (Szűcs 2016). Ahogy a felszíni vizek, úgy a felszín alatti vizek mezőgazdasági célú hasznosíthatóságában is a víz kémiai és fizikai jellemzői játszanak szerepet.

Az édesvizek ökoszisztéma-szolgáltatásai sokfélék. A mezőgazdaság szempontjából fontos ellátó szolgáltatás az ivóvíz és élelem biztosítása, a talaj termékenységében betöltött szerepéhez kapcsolódóan a termékeny talaj biztosítása, nevesítve a mezőgazdasági területeket és az árterek gyümölcsöseit, s ide sorolják az építkezéshez használt nádat is. A szabályozó funkciók közül kiemelendő a felszín alatti vizek utánpótlódása, az árvizek szabályozása, a mikroklima és a szénmegkötés, valamint a vízminőség szabályozása. Számtalan kulturális szolgáltatás is kapcsolható hozzá, a különböző turisztikai és rekreációs tevékenységeken túl a vallási, spirituális helyek látogatása vagy önmagában az esztétikai értéke (Vári et al. 2022). Az ökoszisztéma-szolgáltatások komplex rendszereket képeznek, és ezt a nád megítélése is jól példázhatja. A nád nemcsak termékként jelenik meg, hanem aratás előtt a nádak csoportja, a nádas fontos vízminőség-szabályozó, illetve az állatvilág számára gazdag élőhely-szolgáltatást nyújt (Pump 2021b).

A vizek hasznosítását különböző célok szerint is lehet csoportosítani, attól függően, hogy milyen szempont – fogyasztáshoz való viszony, társadalmi gazdasági természeti cél elérése – lesz a meghatározó a különböző vízigények megítélése kapcsán (Szilágyi 2013: 20–25). Tekintettel arra, hogy megújuló képessége ellenére véges természeti erőforrásról van szó, ezek a vízigények versengő igények.

A biodiverzitás, az élővilág sokfélesége kapcsán Vida a sokféleség különböző szintjeit határozta meg: (i) genetikai diverzitás, (ii) fajdiverzitás, (iii) társuládiverzitás, (iv) tájdiverzitás, (v) biotdiverzitás (Vida 2011: 773). Az alap-törvényi védelem a biodiverzitás részeként kiemeli a Magyarországon élő honos növény- és állatfajokat, így az mind a természetben előforduló állatokra, mind a haszonállatokra kiterjed. E körben a védelem szempontjából például azonosan értékelendő a hazai endemikus fajként azonosított délvidéki földikuty (Schneider et al. 2019), az őshonos cigája vagy a hortobágyi rackajuh (Kusza 2019), és mindkettőnél cél a fajtisza állomány fenntartása, a védelem módjában azonban jelentős különbség van. Míg a vadon élő állatfajoknál a faj fennmaradásához az élőhely és az egyedek, köztük a szaporulat védelme szükséges, addig a honosított állomány esetén ez tenyésztési és állattartási kérdés. Tekintettel arra, hogy az állattartásnak gyakran a legeltetés is a része, a honosított állatfajok védelme a gyepek vadon élő fajainak védelmét, biodiverzitásának megőrzését is segítheti. A kettő közötti szoros kapcsolatra hívják fel a pásztorok a figyelmet (Kis et al. 2016). A legeltetés méhekre gyakorolt hatását a hazai és nemzetközi szakirodalom eltérően ítéli meg. A hazai szakirodalom megerősíti, hogy az extenzív legeltetés növeli a virágos növények jelenlétét, ezért a beporzókra pozitív hatású, míg a nyugat-európai szakirodalomban a legeltetést a beporzókra nézve kifejezetten káros hatásúnak tartják, ami valószínűsíthetően a magyarhoz képest sokkal intenzívebb legeltetésből fakad (Kovács-Hostyánszki 2013).

A biodiverzitás az egyes ökoszisztémákban eltérő. A helyi adottságoknak meghatározó szerepe van az azonos ökoszisztéma-kategóriába tartozó területeken. Báldi kiemelte, hogy a magyar gyepek sokszínűségét helyi viszonyokhoz igazodó eltérő fajgazdagság okozza, és nem lehet őket azonos módon kezelni (Báldi, akadémiai székfoglaló 2023).

Az ökoszisztémák fragmentációja, illetve az egyes ökoszisztémák térbeli összekapcsolódása közvetlen hatással van a biodiverzitásra. Ebben meghatározó szerepe lehet annak, hogy milyen természeti tényezők teszik szükségessé a kapcsolatok fenntartását, illetve milyen szempontokat érvényesítenek a kapcsolatok fenntartása érdekében. Ezt példázza a folyók és folyómenti területek közötti kapcsolatok megítélése is (Erős–Lowe 2019).

A különböző ökoszisztémák közötti kapcsolatok megléte biztosítja az élőhelyek sokszínűségét azon állatok számára, melyek létezéséhez többféle ökoszisztémához tartozó élőhelyre van szükség. Az élőhelyek sokszínűségének szükségességét a különböző fajok napi igényei, fejlődési folyamatai, életciklusa

indokolhatja. Jellemzően a fészkelő- és búvóhelyek iránti igény, a táplálkozás, a szaporodás (párosodás, tojásrakás), az utódok táplálékigénye, a táplálék vegetációs időszaktól függő elérhetősége (szűkössége vagy hiánya) alakítja a fajok különböző ökoszisztémához való kötődését. Egyes fajok fészkelő- és búvóhelyét az erdei ökoszisztéma, míg táplálékukat a gyepek vagy a vizes élőhelyek flórája, faunája adja. A kockás sikló élete vízhez kötött, kivéve a párosodás, a tojásrakás és a téli álm időszakát, ezzel szemben az erdei béka vizes élőhelyet csak a párosodáshoz és a téli álmhoz keres (Majer 1992: 364, 357).

A fenti igények különbözősége áll többek között az azonos ökoszisztémához tartozó élőhelyek faunájának eltérései mögött is. Az állatvilág igazodik az adott ökoszisztéma abiotikus és biotikus jellemzőihez, mely egyszerre függ a hőmérsékleti, domborzati, talaj- és vízviszonyoktól, a flórától és faunától, valamint a terület azokat befolyásoló ember általi használatától (Ódor 2016). A fajok érzékenysége az ökoszisztémák jellemzőire nagyon eltérő lehet. Például a földikutya-áttelepítési kísérletek azt mutatják, hogy a földikutya nagyon érzékenyen reagál a különböző feltételek megváltozására, így a járatkészítést befolyásoló növényzetre vagy a talajvízszint magasságára (Schneider et al. 2020). A másodlagos odúköltő szalakóta esetén a bőséges táplálék mellett meghatározó, hogy talál-e alkalmas fészekodút (a zöld küllő fészekodúját kedveli) (Sarlós–Herényi 2018). Az odú azonban nemcsak a szaporodás szempontjából lehet fontos. A holtfa odvai gerinces és gerinctelen fajok fejlődéséhez egyaránt feltételeket teremtenek, számos állatfajnak biztosítanak menedéket az időjárás viszontagságaitól vagy a ragadozóktól, táplálék- és akár ivóvízforrások is, mert összegyűjtik a csapadékvizet. Vannak olyan gerinces állatfajok, amelyek számára a holtfában élő gerinctelen fajok biztosítják a bőséges táplálékot (Ónodi–Winkler 2014).

A természetes ökoszisztémákban a növény- és állatvilág igazodik a hidrológiai ciklus helyi viszonyaihoz, a talajhoz, és így alakul ki a területre jellemző vízháztartási és tápanyagmérleg. Adott területen csak olyan genetikai adottságokkal rendelkező növényzet és állatvilág képes megmaradni, amely számára a jelen lévő víz mennyisége (állandóan vagy időszakosan kevés vagy sok) és minősége (kémiai összetétele), a talaj tulajdonságai (ideértve a biotikus és az abiotikus tulajdonságokat) kedvezőek, illetve amilyen hőmérsékleti viszonyokhoz (évszakok váltakozása, meleg és hideg szélsőségek), domborzati és egyéb adottságokhoz képes alkalmazkodni. Az alkalmazkodásban, az ökoszisztémák működésében a genetikai adottságoknak kiemelt jelentősége van (Schmera 2018; Kusza 2019; Astuti et al. 2023).

A természet szolgáltatásainak védelme a hazai természetvédelmet sürgető szakirodalomban nem új keletű. Kaán Károly (1931: 13–16) a természetvédelem szükségességét számos ökoszisztéma-szolgáltatás jelentőségén és azok gazdasági hasznán keresztül már 1931-ben bemutatta. Az 5. mellékletben Kaán Károlytól idézett szövegrészlet beillesztése az érték elemző keretbe aszerint, hogy ahhoz a természetnek mely szolgáltatása rendelhető, jól

illusztrálja, hogy Kaán Károly szerint a természet védelmével annak milyen szolgáltatásait kellene megőrizni, s azok milyen gazdasági hasznot hoznak.

Az IPBES-táblázat és az 5. mellékletben szereplő táblázat összehasonlításából három tanulság is leszűrhető. Kaán Károly példái egyrészt megerősítik a természet által nyújtott szolgáltatások egyidejűségét és sokszínűségét. Másrészt aláhúzzák, hogy a természet védelme e szolgáltatások létezésének feltétele. Harmadrészt, a védelem gazdasági érdek volt már akkor is, hiszen 1931-ben Kaán Károly a természetvédelmi szabályozást a szolgáltatások közgazdasági jelentőségének elismerése és vagyonkénti értékelése miatt sürgette, ahogy ez a megközelítés most is egyre erősebb, szemben azzal a jellemzően időközben uralkodóvá vált és még ma is elterjedt közgazdasági gondolkodással, mely a természettől való függőségünket figyelmen kívül hagyja, illetve a környezetvédelmi szabályozást annak elsősorban költségnövelő hatása miatt a növekedés gátjának tekinti (Dasgupta 2021).

A gondolat kialakulásában, hogy megteremthető a természettől való függetlenség, jelentős szerepet töltött be az, hogy a társadalmi, gazdasági igények kielégítésére az ökoszisztéma-szolgáltatásokra épülő technológiákat azoktól látszólag független technológiákkal váltották fel; jól példázza ezt a szennyvíztisztítás technológiai változása (Pump 2021). Az ökoszisztéma-szolgáltatások technológiai felválthatósága kapcsán többféle álláspont is megjelenik, így van aki kiemeli a szolgáltatás teljes helyettesíthetőségét (*replacement*) vagy javíthatóságát (*enhancement*) (Fitter 2013; Dasgupta 2021), míg más a technológiai helyettesíthetőség egyoldalúságát és részlegességét hangsúlyozza, mely abból következik, hogy ugyanaz az elem egyszerre és egy időben többféle ökoszisztéma-szolgáltatást nyújt, és ez hatással van a polgári jogi jogviszonyokra, így a környezeti károk mértékének megállapítására is (Pump 2019). Ez utóbbi kapcsán kiemelendő, hogy a technológiai helyettesítés csak akkor lehetne elfogadható, ha az az ökoszisztéma minden szolgáltatását képes lenne átvenni. Ez pedig az ökoszisztémák lényegéből, az élő és élettelen elemek közötti kapcsolatok komplexitásából – az ökoszisztéma rendszerén belül nyújtott, az állapotot meghatározó támogató szolgáltatásokra –, az ember számára hasznos szolgáltatások funkcionális jellegére (Haines-Young–Potschin 2018) is tekintettel, valamint az azokról való ismeretek hiányából fakadóan jelenleg lehetetlen. Jól példázza ezt a vad beporzókat helyettesítő technológia. A vad beporzók ökoszisztéma-szolgáltatást csak akkor tudnak nyújtani, ha nemcsak a táplálékigényüket tudják kielégíteni, hanem megfelelő fészkelőhely is a rendelkezésükre áll (Kovács-Hostyánszki et al. 2013). Azonban azzal, hogy a vad beporzók táplálékszerzésükön és fészkelőhelyükön keresztül milyen ökoszisztéma-szolgáltatásnak válnak közvetlenül vagy közvetve részesévé, a pollinációs tevékenység helyettesíthetőségére koncentráló technológia már nem foglalkozik. Megjegyzendő, hogy a helyettesíthetőség nemcsak a természet–technika kapcsolatrendszerben jelenik meg, hanem a fajok funkcionális lecserélhetőségében is (Schmera 2018). Ahogy a különböző természeti folyamatok

helyettesítése és helyettesíthetősége is gyakran felmerül, így a folyók árterületi elöntéseinek visszaállítása mederátalakítással, segítve az elöntést gravitációs úton vagy szivattyúzással (MTVSZ Édenkert 2023).

Az ember helyi viszonyokhoz való alkalmazkodását részben a tájhasználat tükrözi, amennyiben láthatóvá teszi, hogy mely ökoszisztémák fennmaradását őrzi meg, mely ökoszisztéma-szolgáltatásokat helyezi előtérbe egyes területeken, illetve mennyire veszi figyelembe a helyi viszonyokat, ezzel alakítva a táj jellegét, meghatározva a természeti és az antropogén hatások együttes figyelembevételén alapuló tájkarakteri besorolás lehetőségeit (Konkoly-Gyuró et al. 2021).

A természetes vagy féltermészetes területek megőrzése – ideértve a terület genetikai állományát is – a természethez való alkalmazkodásra utal és arra, hogy a természet által nyújtott szolgáltatásokat a természetes vagy természetközeli állapot fenntartása biztosítja. Enélkül például Gyulaj és Gúth erdészeteinek sajátos genetikai jellemzőkkel rendelkező, a területnek vadászati világhírnevet szerző dámvadtrófeái (Kusza 2019: 77–85) is veszélybe kerülhetnek. Ez pedig az ökoszisztéma-szolgáltatások fogalomrendszerén belül azt jelenti, hogy meg kell találni az egyensúlyt az erdő nyújtotta – de különböző csoportba tartozó – szolgáltatások között, ami a példánkban szereplő erdők esetén azt jelenti, hogy az erdőgazdálkodás szempontrendszerében a dámvadtrófeákra tekintettel hangsúlyossá és egyben elfogadottá – akár gazdasági érdeké is – válik a genetikai állomány megőrzése mellett a dámvadak élőhelyének megóvása (például azzal kell összhangba hozni a fakitermelést).

2. kérdés: Milyen mezőgazdasági tevékenységek jelentenek veszélyt a védendő értékekre?

Minden emberi tevékenységnek van valamilyen szándékos vagy nem szándékos hatása, ami közvetlenül vagy közvetve befolyásolja az adott ökoszisztéma állapotát, az ökoszisztémák egymás közötti kapcsolatát, az általuk nyújtott szolgáltatásokat.

A természeti ökoszisztémák átalakítása és emberi irányítás alá vonása iránti igény elsődlegesen az ellátó, illetve a szabályozó és fenntartó ökoszisztéma-szolgáltatáshoz kapcsolódóan jelent meg, különböző társadalmi-gazdasági prioritásokat helyezve a középpontba. Jól példázza ezt a Tisza és a Tisza-völgy szabályozása (Csengeri–Jakab–Darida 2018). Az átalakításról szóló írások alapján egyértelműen megállapítható, hogy a kor emberei tisztában voltak a természetnek az ember szempontjából pozitív és negatív ökoszisztéma-szolgáltatásaival. A török hódoltság idején a mocsárvilág hadászati, védelmi funkciót töltött be, terjedését elősegítették, mert a helyi lakosság számára bűvőhelyet és megfelelő élelmet is biztosított, ugyanakkor szembe kellett nézni a maláriaszűnyog okozta betegségekkel is (Vázsonyi 1973: 283, 299,

335), majd a terület lecsapolását követően a gabonatermesztés vált uralkodóvá. Vázsonyi közismert dologként említi, hogy „a csapadék egy része elpárolog, más része beszivárog a talajba, és végül a harmadik része a talaj felszínén folyik le”, s ismerteti a felszínborítottság vízszabályozó funkcióját, kiemelve a köztük lévő különbséget, az erdőtalaj csapadéklefolyás késleltetésében betöltött szerepét. Ennek ellenére a területet jellemző erdőknek csak negyedét hagyták meg (Vázsonyi 1973: 281).

A mezőgazdasági tevékenységek környezeti feltételekhez „igazítása” nem új keletű. Számtalan kutatás és tudományos eredmény van, amely azonosítja a mezőgazdasági tevékenységek talajra, vízre, biodiverzításra gyakorolt hatását. Már az 1983-as agroökológiai kutatás eredményei (Láng–Csete–Harnos 1983) alapján is megfogalmazhatók olyan összefüggések, amelyek figyelmen kívül hagyása esetén megállapítható, hogy a mezőgazdasági tevékenység negatív hatással lehet a védendő értékekre és az ökoszisztéma-szolgáltatás nyújtására való képességükre. Ilyennek tekinthető, ha a termesztett növény kiválasztásakor nincsenek tekintettel a talaj minőségére, ideértve a talaj víz-háztartását, tápanyag-ellátottságát.

Az elmúlt évtizedek kutatásaiban látható, ahogy a mezőgazdasági tevékenységek és a biodiverzitás közötti kapcsolat változik. Különösen abban a kérdésben, hogy a mezőgazdasági termelés hatékonyságára milyen hatással lehetnek a különböző földművelési rendszerek, talajművelési eljárások, valamint az agrárterületen a biodiverzitás megteremtése. Ez utóbbi kapcsán érdemes megjegyezni, hogy Várallyay 2005-ben kiemelte, hogy „a biodiverzitás színtere [...] nem a termesztett kultúrnövény állománya!” (Várallyay 2005). Mára már több, tapasztalati tényen alapuló tudományos bizonyíték is van arra, hogy a szántóterületek termesztett kultúrnövényei által nyújtott terméseredmények legalább olyan jók vagy akár kedvezőbbek is lehetnek, mint a biodiverzitást kizáró területeken (Szilágyi–Podmaniczky–Mészáros 2018; Báldi 2023). A két megközelítés közötti különbség azonban ma is fellelhető, az egyik álláspont szerint az agrár- és a természeti területeket külön kell választani, biztosítva az első az intenzív gazdálkodást, a másikon pedig a természetességet (*land sparing*), míg a másik megközelítés szerint a kettő elválasztására nincsen szükség (*land sharing*) (Kremen 2015).

A földművelési módok és talajművelési eljárások, talajjavítási, tápanyag-utánpótlási lehetőségek, növényvédelem, öntözés is jelentős változáson mentek át, különbözőképpen tekintve a természeti feltételekre, az emberi beavatkozás okozta következményekre, a talajon és a biodiverzításon túl ideértve a vizekre gyakorolt hatásokat is. Mindezen kérdések tudományos feldolgozása a különböző művelési ágakra kiterjedően folyamatos (Jolánkai et al. 2017; Birkás et al. 2017; Pirkó et al. 2020; Kaprinyák 2021). A mezőgazdaság hagyományos céljai mellett új célként jelent meg a széndioxid-gazdálkodás (*carbon-farming*), mely a széndioxid-megkötést és -megtartást hivatott előmozdítani, és közvetlenül befolyásolja a különböző művelési módokat, talajművelési, talajjavítási

eljárásokat, technológiákat (COM(2021) 800 final, 4–6.). Külön kérdésként jelenik meg a művelés felhagyása és annak különböző következményei, így a talajra, vizekre, biodiverzításra, tájra gyakorolt negatív és pozitív hatása (Subedi et al. 2022).

Mind a növénytermesztés, mind az állattenyésztés szempontjából fontos kérdés a vizek elérhetősége, a talajok és vizek kapcsolata. A mezőgazdasági tevékenységek tervezéséhez is fontos, hogy a tájalkotó felszíni vízfolyások és tavak, valamint a talajok közötti kapcsolatok vizsgálata kiterjedjen a felszín alatti vizekre, azok minőségére, mennyiségére, áramlási viszonyaira is (Mádlné et al. 2005).

A mezőgazdaság energiaigényét sok esetben ma már az alternatív energiaforrást jelentő termálvizek biztosítják, ami vízszintsüllyedést eredményezhet, melynek következményével számolni kell (Szűcs 2016).

Az alföldi területeken a mezőgazdaság számára jelentős kérdés, hogy milyen módon lehet megelőzni a vízhiányból (aszály), illetve a víztöbbletből (belvíz, árvíz) származó károkat. A megoldások minden esetben érintik a művelési ágakat, a talajok tulajdonságait, az élőhely-rehabilitációkat, a biodiverzitás növelését, amik nemcsak az ökoszisztémák átalakítását feltételezik, hanem az ökoszisztéma-szolgáltatások közötti hangsúly eltolódását az ellátó szolgáltatás felől a szabályozó szolgáltatás irányába (Murányi–Koncsos 2022). A kérdés tudományos felvetésekor a szerzők nem feltétlenül hivatkoznak ökoszisztéma-szolgáltatások közötti váltásra, miközben – a tartalmat tekintve – az azok közötti konfliktusra utalnak (pl. Varjú 2010: 56–59). A prioritási kérdések eldöntéséhez segítséget nyújthat a földminősítés, melynek új feltérképezése egészen friss tudományos eredmény (Csikós Nándor et al. 2023).

A helyi természeti viszonyok tiszteltben tartása és a hozzájuk való alkalmazkodás kérdései merülnek fel a történelmi borvidékek, a gyümölcsösök esetén, hogy a hosszú távú fennmaradásukban milyen szerepet játszott a helyi víz- és talajviszonyokhoz is igazodó fajtak megóvása. Hasonló mondható el a legeltető állattartásról is, a gyepről és a tartott állatokról, illetve a gyepterőltető képességéről, a legelő állatállomány létszámáról (Báldi et al. 2013; Molnár 2014; Kis et al. 2016).

Megjelentek azok a tudományos munkákat összefoglaló tanulmánykötetek is, amelyek ugyanazt a témát különböző oldalról, sokszor több tudományterület eltérő szempontrendszerének alkalmazásával járják körül, ami segíti a tudományos és társadalmi párbeszédet, a tapasztalatok megosztását, a különböző megközelítések megértését, vagy az ökoszisztémák fenntartásával kapcsolatos különböző problémákat szedik csokorba, esettanulmányokon keresztül bemutatva a gyakorlati tapasztalatokat, és mindezekből vonva le a tudomány számára is hasznosítható következtetéseket. E tanulmánykötetek központi témái között található többek között a biodiverzitás és a természetvédelem, a gyepterőltető, a vízkonfliktusok, a talajok védelme és javítása, a talajok sokfélesége és környezetvédelmi szerepe, a biodiverzitás és az ökoszisztéma-szolgáltatások,

az öntözés mezőgazdasági és vízgazdálkodási kérdései, a környezetkímélő talajművelés (Mihók et al. 2014; Török [szerk.] 2013; Jakab et al. 2018; Hidrológiai Közlöny különszám 2021; Németh [vendégszerk.] 2016; Tamás [szerk.] 2017; Báldi [vendégszerk.] 2011; Kemény–Lámfalusi–Molnár [szerk.] 2018; Madarász [szerk.] 2015).

A szakirodalmi kutatás alapján összegzésként megállapítható, hogy az emberi irányítás módja az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatás kapcsán négy fő csoportba sorolható: (i) helyi viszonyokhoz alkalmazkodás, (ii) helyi viszonyokhoz alkalmazkodó fajták előállítás, (iii) a helyi viszonyok megváltoztatása, (iv) a helyi viszonyok figyelmen kívül hagyása. Míg a szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatások esetén az emberi beavatkozások célja és hatása alapján lehet különbséget tenni: (i) a természetes ökoszisztéma szabályozó szerepének fenntartása, (ii) helyreállítása, (iii) javítása, (iv) helyettesítése, (v) figyelmen kívül hagyása.

Miközben tudományos szinten lehetőség van az ellátó és a szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatások besorolására, különböző csoportok képzésére, a valóságban ezek nem választhatók el egymástól, mert minden ökoszisztéma egyidejűleg nyújt valamilyen ellátó, szabályozó és többnyire azokhoz kapcsolódóan vagy magából az ökoszisztéma jellegéből fakadóan valamilyen kulturális szolgáltatást is (Pellaton–Lellei-Kovács–Báldi 2022). Az emberi beavatkozás és különösen az ökoszisztéma-szolgáltatás nyújtásának emberi irányítás alá vétele esetén az az alapvető kérdés, hogy adott területen melyik szolgáltatás kerül előtérbe, és az hogyan befolyásolja az ökoszisztémákat és a többi ökoszisztéma-szolgáltatást.

Az ökoszisztéma-szolgáltatás elemző keret táblázati formában (2. melléklet 2. táblázat) azt mutatja meg, hogy milyen összefüggés van a korábban jelzett ökoszisztéma természeti hozzájárulások és a védendő értékekre hatást gyakorló, a mezőgazdasági termelésnek alárendelt és a környezeti szempontokat háttérbe soroló vagy figyelmen kívül hagyó mezőgazdasági tevékenységek elsődleges célja, illetve közvetlen vagy közvetett hatása között. A táblázatban a mezőgazdasági tevékenységek kódolása (a szoláncnál használt kódolásnak megfelelően): 1: művelési ág; 2: művelési ág megváltoztatása; 3: művelés felhagyása; 4: extenzív gazdálkodás; 5: intenzív gazdálkodás; 6: gazdálkodás intenzifikációja; 7: termesztett növények; 8: tartott állatok; 9: művelési módok; 10: gépesítés; 11: talajjavítás; 12: növényvédelem; 13: öntözés; 14: talajművelés.

A szakirodalom alapján az is megállapítható, hogy a környezeti szempontok figyelembevétele egyre inkább megjelenik, és azok a 2. melléklet 2. táblázatának kitöltését jelentősen módosíthatják. Az ökoszisztéma-szolgáltatás elemző keret alkalmazásával a különböző mezőgazdasági tevékenységek összehasonlíthatókká válnak, és ez lehetőséget biztosít a mezőgazdasági támogatások értékelésére ebből a szempontból.

A biodiverzitás veszélyeztetése sokrétű. Hazai és nemzetközi irodalom is bizonyítja, hogy a mezőgazdasági tevékenységek közvetlen módon alakítják

az élőhelyeket, az életfeltételeket, és veszélyeztetik közvetlenül magukat az egyedeket és a szaporulatot, a genetikai állomány megőrizhetőségét. A mezőgazdasági területekhez kötődő fajok esetén meghatározó szerepet tölt be, hogy milyen művelési ághoz kötődik a faj, hogy azok hiánya, megváltozása vagy a műveléssel való felhagyás az élőhelyet teljes mértékben lerontja – például a szalakóta védelméhez szükséges a terület kezelése, legeltetése (Skutai et al. 2019) –, akár meg is szünteti (gyep feltörése és szántóvá alakítása). Meghatározó lehet a területek ugaroltatása, pihentetése, annak időbeli hossza (Kovács-Hostyánszki–Báldi 2012). Bizonyítottak a mezőgazdasági művelés intenzifikációjához, a gépesítéshez, a rovarirtószer-használathoz, a mozaikosság megszüntetéséhez, az öntözéshez köthető negatív hatások is (Sarlós–Herényi 2018). Hasonlóan káros hatásokkal jár a mechanikai talajművelés, a talajszerkezet megváltoztatása, a sótartalmú talajok felszínre hozása, a megfelelő növénytakaró hiánya, a nehéz gépek használata (Török [szerk.] 2013). A biodiverzitás megőrzése szempontjából kiemelt hatása van az elérhető és megfelelő minőségű tápláléknak, ami közvetlen összefüggésben áll a termesztett növényekkel; a fajok szempontjából kedvezőtlen terményváltás a fajok állományának csökkenéséhez vezethet. Hasonlóan negatív hatást válthat ki a gyepek műtrágyázása. Meghatározó szerepet tölt be az is, hogy adott területen milyen a művelési ágak mozaikossága (Báldi–Batáry 2011). Hazai és nemzetközi szerzők is kiemelik, hogy a mezőgazdasági tevékenységek biodiverzitásra gyakorolt hatásában jelentős különbség mutatható ki aszerint, hogy az eredmények értékelésekor a nyugati államok intenzív mezőgazdaságát vagy a hazai és a kelet-közép-európai régióra is jellemző extenzív gazdálkodást veszik figyelembe. Az extenzív gazdálkodás pozitív hatással van a biodiverzitásra (Báldi–Batáry 2011; Báldy–Batáry–Kleijn 2013).

A talajt veszélyeztető tényezők közé tartoznak azok a folyamatok, melyek eredményeként csökken a mennyisége, illetve hátrányos változás következik be a talajalkotó elemekben, fizikai, kémiai tulajdonságaiban, a talajéletben, illetve veszélyeztetik a talajfunkciók ellátását. A talajok romlása mögött természeti folyamatok és emberi beavatkozások húzódnak meg, köztük megtaláljuk a mezőgazdasági tevékenységeket is. A mezőgazdasági tevékenységek hatása attól függ, hogy miként kezelik a talajt veszélyeztető tényezőket (Birkás et al. 2015). Ezek közé tartozik a talajok mezőgazdasághoz köthető célú építményekkel, infrastruktúrával való lefedése is, mert ez egyben az ökoszisztéma megszüntetését is jelenti. Várallyay ezen túl a veszélyeztető tényezők közül kiemeli még a víz- és szélerezőt; a savanyosodást; a sófelhalmozódást, szikesedést; a fizikai degradációt, a talajszerkezet tömörödését; a talaj víz-háztartásának szélsőséggé válását (aszály és belvíz); a biológiai degradációt; a biogeokémiai körforgalomban bekövetkező kedvezőtlen hatásokat; a talaj pufferképességének csökkenését, a talajok szennyeződését (Várallyay 2016: 1167–1168). A talajtermékenységet gátló tényezők között Németh és társai az alábbi tényezőket azonosították: belvízveszély; víz (okozta) erózió; (túl)

könnyű mechanikai összetétel; (túl) nehéz mechanikai összetétel; nitrátérzékenység; talajsavanyodás; sekély termőréteg; sófelhalmozódás, szikesedés; sófelhalmozódás, szikesedés a talaj mélyebb rétegeiben; láposodás, mocsarasodás. E gátló tényezőkre hatást gyakorló mezőgazdasági tevékenységek közül kiemelték a földhasználatot, a növényborítottságot, az alkalmazott agrotechnikát, valamint hogy a degradációs folyamatok együttes hatása kedvezőtlenül érintheti a talaj anyagforgalmi folyamatait (Németh et al. 2000).

Az idegen növényfajok telepítése a talajt veszélyeztető tényezőkkel szemben (pl. erózió) nem várt hatásokkal járhatnak, többek között beavatkozhatnak a talajlélények táplálékláncába, és a honos szervezetek igényeihez képest negatív irányba változtathatják meg a talajtulajdonságokat, és pozitív hatás helyett invazív fajjá válhatnak (Papadopoulou et al. 2023). E tudományos eredmény új megvilágításba helyezheti egyrészt a mezőgazdaság szerepét az invazív fajok terjedésében, szerepe ezen a téren bizonyított (IPBES 2023), másrészt a kémiai alapú műtrágyák lecserélését a különböző forrásból származó és kezelt anyagokból előállított, bioalapú műtrágyákra, ami egyre nagyobb figyelmet kap (Kurniawati et al. 2023).

A mezőgazdasági tevékenységek mind a vízkészletek mennyiségét, mind a minőségét veszélyeztethetik. A mennyiséget veszélyeztető emberi magatartások közül kiemelkedő a vízkivétel, amennyiben figyelmen kívül hagyja a vizek – vízkörforgásból adódó – elérhetőségét, így a felszín alatti vízkészlet utánpótlódási képességét. Ilyen következményekkel járhat az öntözési célú vízkivétel, amennyiben nem értékeli együttesen a víz–talaj–növény kapcsolatot (Engloner et al. 2019: 51–53). E három együttes figyelembevétele mellett jelentőséggel bír az is, hogy a közöttük lévő viszony meghatározásakor a víz mint kínálat vagy a növény igénye mint kereslet lesz a meghatározó (Kemény–Lámfalusi–Molnár [szerk.] 2018; Birkás et al. 2017). A hármast szükséges kiegészíteni a növények hőmérsékletnövekedés–tűrésével, valamint a gazdálkodás extenzív vagy intenzív voltával (Pinke–Lövei 2017). A felszín alatti vizek utánpótlódását veszélyezteti a talajművelés miatt bekövetkező tömörödés (eketalp, tárcsatalp), ami megakadályozza vagy hátráltatja a víz beszívargását (Cseman–Futó 2018).

A vizek minőségi veszélyeztetését jelentik azok az emberi tevékenységek, amelyek a vizek kémiai, fizikai és biológiai tulajdonságait úgy változtatják meg, hogy a vizek állapotát lerontják, ideértve az ökológiai állapotot is, s a különböző célú ökoszisztéma-szolgáltatás nyújtására alkalmatlanná teszik. A mezőgazdasági tevékenységek közül több is van, ami negatív hatást gyakorolhat a vizek tulajdonságaira és állapotára. Kiemelendő közülük a növényvédő szerek használata, a túlzott mértékű műtrágyahasználat és mindazok a tevékenységek, amelyek felgyorsítják azoknak a vizekhez való eljutását, így többek között a medermorfológia megváltoztatása, a szakszerűtlenül létesített vízkivételi kutak (Engloner et al. 2019). Megjegyzendő, hogy a tápanyagterhelések mértéke területenként eltérő, változásának valódi mérésére az összesített

adatok nem alkalmasak (Mozsgai et al. 2019). A mezőgazdasági tevékenységek káros hatásainak megértéséhez sokszor egészen részletes információkra lehet szükség. A szerves trágya eredetű nitrogénterhelések megelőzése szempontjából például jelentősége van annak, hogy a keletkezett trágyával mi történik, helyben hasznosítják, tárolják vagy eladják, nem elég azt tudni, hogy a gazdaságban hány állatot tartanak, és milyen mennyiség keletkezett (Barczy et al. 2008). E különbség ismeretére azért is szükség van, mert az állattartás felel a vizek nitrogénterhelésének meghatározó százalékáért (EU-s szinten ezt 81%-ot jelent, COM(2021): 1000).

A növényvédők szerek a vízi élőlényeket veszélyeztetik, felhalmozódásuk esetén az emberi fogyasztásra is használt fajokon keresztül a vizek ellátó ökoszisztéma-szolgáltatásának alkalmasságát teszik megkérdőjelezhetővé az élelmiszer-biztonsági kockázat miatt. A felszíni vizekben a túlzott mértékű tápanyagterhelés a növények, algák felszaporodásához, eutrofizációhoz vezethet, veszélyeztetve a víztest ökológiai állapota mellett több ökoszisztéma-szolgáltatását is, többek között a víz öntisztuló képességét (Kolossváry 2021). A felszín alatti vizek tekintetében a szennyezés a víz tisztítás nélküli különböző célú hasznosíthatóságot lehetetlenítheti el.

Az öntözési célú hasznosíthatósággal kapcsolatos vízminőségi problémák ismertek, nem elég, ha a víz rendelkezésre áll, a minőségének is megfelelőnek kell lennie (Kolossváry 2021). A vízminőségi kérdések a belvizek esetén is kiemelt jelentőséget kapnak, itt azonban azt is vizsgálni kell, hogy a szennyező anyagokon túl van-e a vízben olyan kémiai anyag, ami a talaj szikesedéséhez vezethet (Kerezsi et al. 2018).

A 2. mellékletben szereplő, táblázati formába szerkesztett értékelemző keret annak kimutatását teszi lehetővé, hogy feltárja a kapcsolatot az értékek és a mezőgazdasági tevékenységek, valamint a mezőgazdasági támogatások között. A szakirodalmi kutatás azt bizonyította, hogy az alább felsorolt értékelemek között nincsen olyan, amire a felsorolt mezőgazdasági tevékenységek ne lennének közvetlenül vagy közvetve hatással. A kapcsolat közvetlen vagy közvetett volta számos tényezőtől függ a kapcsolatok és hatások összetettsége és az emberi tevékenységek céljának sokszínűsége miatt. A mezőgazdasági támogatások minden esetben konkrét célt kívánnak elérni. A táblázat kitöltése során minden esetben értékelni lehet, hogy a támogatás szándékolt célja mely mezőgazdasági tevékenységen keresztül mely értékelemre kíván hatást gyakorolni, illetve értékelhető az is, hogy az adott tevékenység milyen nem szándékos hatást vált ki, függetlenül annak kedvező vagy kedvezőtlen irányától.

A természet állapotát lerontó tevékenységek a természet ökoszisztéma-szolgáltatást nyújtó képességét gyengítik, ami a tevékenységeket a második kaszkádszinthez köti. Ugyanakkor a természet állapotának javítása nemcsak a második, hanem a harmadik kaszkádszinttel is összeköti a tevékenységeket, mert azáltal nemcsak az ökoszisztéma-szolgáltatások igénybevételének

lehetősége javul, hanem maga az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatás hasznosítása, valamint az azt támogató szabályozó és fenntartó ökoszisztéma-szolgáltatások hasznosítása is.

III.2 A mezőgazdasági támogatások értékelése

III.2.1 A mezőgazdasági támogatások jogi szabályozásának hazai alapja

Természeti értékeink és ökoszisztéma-szolgáltatásaik jogi védelmét, a jogszabályok adta védelmi szintet meghatározza az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, valamint az annak értelmezése során kialakított alkotmánybíróági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény a korábbi Alkotmány környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét is továbbfejlesztette, és kiemelte, hogy emiatt a környezet védelme már nemcsak az állam kötelezettsége, az a társadalom minden tagjának kötelezettségévé vált (16/2015. (VI. 5.) AB hat. Indokolás [91] és [92]). E kötelezettségek mind a tevékenységek, mind a hatások szempontjából többértékűek. A P) cikkben rögzített hármas kötelezettségből – védelem, fenntartás és jövő nemzedékek számára való megőrzés – egyszerre következik, hogy alaptörvény-ellenesek azok a tevékenységek, amelyek értékeink állapotát a jelenre és a jövőre nézve, azaz rövid, közép- és hosszú távon nem védik, nem tartják fenn és nem őrzik meg. A jövő nemzedékek számára való fenntartás, ami ebben az esetben a hosszú távú gondolkodást alapozza meg, az Alkotmánybíróság szerint további három kötelezettséget is magában foglal – a választás lehetőségének, a minőségnek és a hozzáférés lehetőségének megőrzését. Ha e kötelezettségeket a hatás szempontjából értékeli, akkor azt mondhatjuk, hogy a tevékenységek hatására nem szűnhet meg a jövő nemzedékek választási lehetősége, nem romolhat a természet minőségi állapota, és nem járhat azzal a következménnyel, hogy természeti értékeink hozzáférhetetlenné váljanak.

Az Alaptörvény alkotmánybíróági értelmezése alapján a mindenkit terhelő kötelezettség egyfajta eredménykötelemként értelmezhető, hiszen a jogszabályi védelmi szintben való visszalépés értékelésekor az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság elvét alkalmazva azt is visszalépésnek tekinti, ha a természeti értékeink állapotromlásának akár a kockázata is felmerülhet. A visszalépést az Alkotmánybíróság nem minden esetben tekinti azonban alaptörvény-ellenesnek, amennyiben a védelmi szintben való visszalépést más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme indokolja, és a visszalépés a védelmi cél eléréséhez szükséges és azzal arányos. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősítette, hogy a rövid távú gazdasági érdekek nem írhatják felül a természeti értékek megőrzéséhez fűződő hosszú távú érdeket. Ez pedig nem jelent kevesebbet, mint azt, hogy

az alkotmánybíróági gyakorlat szerint a gazdaságot szabályozó rendszereket az ökológiai lehetőségek figyelembevételével kell kialakítani.

Az Alaptörvény az eredmény szempontjából nem tesz különbséget az állam és „mindenki” között, ennek ellenére az államot többletkötelezettség terheli, ami egyrészt a nemzet közös örökségéhez tartozó elemek tulajdonviszonyaira, másrészt az állam jogalkotói feladataira vezethető vissza. Az Alkotmánybíróóság a nemzet közös örökségének kezelése kapcsán hivatkozott a *public trust* koncepcióra, mely miatt a nemzet közös örökségét *egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként* kezeli a jövő nemzedékek számára, miközben a szabályozáskor mind a jelen, mind a jövő nemzedékek érdekeit figyelembe kell vennie (14/2020. (VII. 6.) AB hat. Indokolás [22]). A közbizalmi vagyongazdálkodás szabályainak meghatározásakor hangsúlyozandó, hogy a P) cikk által nevesített alkotmányos értékek egy része állami, míg más része nem állami tulajdonban van. Ebből pedig az következik, hogy az alkotmányos értékekhez kapcsolódó alaptörvényi elvárásoknak való megfelelést az állam mint tulajdonos is, illetve mint pusztán közbizalmi vagyongazdálkodó köteles ellátni. Jogalkotói feladata pedig az, hogy olyan jogi kereteket alkosson, aminek következtében a tulajdonviszonyoktól függetlenül azonos hatékonysággal kedvező eredményre jutunk.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy magának a szabályozásnak is függetlennek kell lennie a tulajdonviszonyoktól, sőt, magából az Alaptörvényből következik a szabályozásban való eltérés lehetősége, illetve kötelezettsége. A szabályozáskor ugyanis nem hagyható figyelmen kívül egyrészt az Alaptörvény tulajdon védelmét szolgáló XIII. cikke, valamint a nemzeti vagyonról szóló 38. cikk, továbbá az Alkotmánybíróáságnak elvi éllel megfogalmazott kijelentése, mely szerint amíg

„[...] a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]}, illetőleg ezen szabályok betartását biztosítsa és adott esetben kikényszerítse” (13/2018. (IX. 4.) AB hat. Indokolás [14]).

Mindebből az következik, hogy a tulajdonviszonyokat is figyelembe véve kell kiválasztani a védelmet szolgáló jogi eszközöket. Az állam jogalkotói feladatának alapja, illetve a különbsége konjunkciós függvényben összegezhető (Pump 2021a: 15–17).

A mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó szabályok egyszerre szolgálják az állami tulajdon védelmét, illetve a közbizalmi vagyongazdálkodást.

Ez következik a felszín alatti vízkészlet kizárólagos állami tulajdonából, a felszíni vizek többségének, a védett és a fokozottan védett fajok, valamint a vízi létesítmények meghatározott körének állami tulajdonából. A mezőgazdasági támogatások ezeket mind érintik különböző mértékben. Az állami tulajdon védelme elsősorban a mezőgazdasági termelők tevékenységét korlátozza, míg az állami tulajdoni körbe nem tartozó elemek védelmét, így a talaj védelmét is, a használatra, hasznosításra vonatkozó előírások határozzák meg.

III.2.2 A mezőgazdasági támogatások és a környezetjogi szabályozás módszertani kérdései

A mezőgazdasági támogatások rendszere a környezetjog szempontjából sajátos eszköztár, mert egyszerre hordozza magában mindhárom – az önszabályozás, a gazdasági és a hagyományos közigazgatási – eszköz egyes jellemzőit. Mezőgazdasági támogatást csak az a feltételeknek megfelelő mezőgazdasági termelő kaphat, aki azt kérelmezi, és kérelmével bizonyos követelmények teljesítését önkéntesen vállalja; ebben rejlik önszabályozó jellege. Gazdasági szabályozó eszköz is, amennyiben a mezőgazdasági termelő döntését pénzügyi eszközzel kívánja befolyásolni, kedvező irányú változásra ösztönözni. Mivel a támogatást részben olyan tevékenységekhez kötik, amik kisebb szennyezőanyag-kibocsátást (nitrát, növényvédő szer) eredményeznek, lényeges eltérés, hogy a csökkentéssel járó költségek fedezetét részben vagy egészben a támogatás adja, szemben az e területre jellemzően alkalmazott adójellegű gazdasági eszközzel, mely e szennyezés okozta költségek integrációját és ezáltal fedezetét egyértelműen a környezethasználóra terheli, aki, ha az ösztönzött magatartásra való áttérést nem hajlandó vállalni, különböző környezetterhelési díjak, járulékok fizetésének kötelezettségével számolhat (pl. talajterhelési járulék). A mezőgazdasági támogatás közigazgatási eszköz is, amennyiben a feltételelenség részeként a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra (HMKÁ) vonatkozó előírások mellett megjelennek a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK). A feltételelenség követelményrendszere azonban szintén nem azonosítható a hagyományos közigazgatási eszközzel, mert bár jogszabályban meghatározott konkrét követelményekről van szó, a támogatási rendszeren belül betartásuk elmaradása pénzügyi szankcióként nem bírságfizetési kötelezettséget alapoz meg, hanem a támogatásra való jogosultság különböző mértékű elvesztését, ami akár a támogatásból való kizáráshoz is vezethet. Fontos tehát, hogy a mezőgazdasági támogatási rendszerben való részvétel a mezőgazdasági termelő számára az állam felé fizetési kötelezettséget sosem keletkeztet, azonban a támogatási követelményeknek való meg nem felelés visszafizetési kötelezettséget vonhat maga után, ami természetesen gazdasági érdeké teszi a megfelelést. Ugyanakkor gazdasági szempontból arra ösztönözhet, hogy a mezőgazdasági termelő (továbbiakban: gazda) a meglévő

gazdálkodási gyakorlatát csak annyiban változtassa meg, amennyi ahhoz kell, hogy a támogatáshoz hozzájuthasson.

A különböző tématerületeket érintő hazai jogszabályok jellemzően általános követelményeken keresztül a hagyományos közigazgatási eszköztárba tartozóan fogalmaznak meg elvárásokat, szabályozzák a magatartásokat. A nemzeti jogszabályok és a HMKÁ-, illetve JFGK-követelmények közötti kapcsolat bemutatásakor ezen jogszabályok egy részére a Stratégia is hivatkozik, de nem mindegyikre.

A mezőgazdasági támogatások környezetjogi megközelítésének és szabályozásának alapját a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény adja (Kvt.). A törvény preambuluma rögzíti a természet jelentőségét, az ember létezésének természettől való függését.

„Az Országgyűlés tekintettel arra, hogy a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; e nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását, ezért az Alaptörvényben foglaltakkal összhangban a következő törvényt alkotja.”

A természet horizontális – minden ágazaton átívelő – védelmét kívánja biztosítani a törvény személyi és tárgyi hatályán túl az a rendelkezés, mely felsorolja azokat a kapcsolódó területeket, amelyeket külön törvényben kell szabályozni, de a rendelkezéseiket a Kvt. rendelkezéseivel összhangban kell meghozni (Kvt. 3. § (1) és (2) bekezdések). Ezek között szerepel többek között a földek mező- és erdőgazdasági hasznosítása, az erdő-, a vízgazdálkodás, a területfejlesztés, a katasztrófák megelőzése és a következmények elhárítása, a hulladékgazdálkodás és a veszélyes anyagok használata. A Kvt. a természetre vonatkozó külön törvények elé, kvázi preambulumként fogalmazza meg, hogy „az élővilág változatossága, élőhelyeinek megőrzése, a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében” kell a természet és a táj védelméről, az állatvédelemről, továbbá az állategészségügyről, a növényvédelemről, a növényegészségügyről, továbbá a műemlékek védelméről külön törvényt alkotni.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Ttv.) preambuluma szerint a természet védelme nem szűkül le a különböző mértékben veszélyeztetett fajok védelmére, hanem a természet egészére kiterjedően fogalmaz meg szabályokat, megerősítve a természet megőrzésének kényszerét az emberiség fennmaradása érdekében.

„Az Országgyűlés felismerve, hogy a természeti értékek és természeti területek a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei, fenntartásuk, kezelésük, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése, a természeti erőforrásokkal történő takarékos és ésszerű gazdálkodás biztosítása, a természeti örökség és a biológiai sokféleség oltalma, valamint az ember és természet közötti harmonikus kapcsolat – nemzetközi kötelezettségvállalásaikkal összhangban történő – kialakítása, mint az emberiség fennmaradásának alapvető feltétele, a természet hatékony védelmének létrehozását igényli, ezért a következő törvényt alkotja.”

Maga a környezetvédelmi törvény általános jelleggel fogalmazza meg a környezeti elemek védelmi kötelezettségét, hangsúlyozva az önmagában és egységben való védelem szükségességét, a mennyiségi és minőségi védelmet, a készletek megőrzésének és az elemeken belüli arányok fenntartásának kötelezettségét (Kvt. 13. §). A mezőgazdasági támogatások szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak Kvt. 14., 18–19., 21. és 23. §-ai.

A Ktv.-ben felsorolt külön törvények, így a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. tv. (Tftv.), a fenti követelményeket bontják ki, megfogalmazva a mezőgazdasági termelővel szembeni jogszabályi követelményeket, elvárásokat, elfogadható magatartásokat. A Tftv. szerint a földhasználó, ahogy arra a Stratégia is utal, „a termőhely ökológiai adottságaihoz igazodó talajvédő gazdálkodást vagy tevékenységet” köteles folytatni (Tftv. 35. §). Hogy ezt miként teheti, azt a 36–42. §-ok határozzák meg.

A fenti általános szabályok arra utalnak, hogy a talajvédő gazdálkodás mindenki kötelezettsége, és mindenkinek az adott helyi viszonyok alapján kell eldöntenie, hogy azokat hogyan tudja teljesíteni. Az általános szabályok azt határozzák meg, hogy a földhasználónak a döntésekor mire kell tekintettel lennie. Az erózió esetén például nem az az irányadó, hogy a terület milyen lejtésszögű, hanem az, hogy veszélyezteti-e a területet a szél- vagy vízerózió, s ha igen, akkor meg kell azt akadályozni. A törvény felsorolja azokat az eszközöket, amelyek ezt segítik, azonban a választást a földhasználóra bízta. A földhasználó döntési szabadsága húzódik meg a többi kötelezettség mögött is. E döntési szabadság feltételezi, hogy a földhasználó ismeri a saját földjének talaját, az öntözésre rendelkezésre álló vizek minőségét, a növények tápanyagigényét, hiszen csak akkor tudja megóvni a talajt a másodlagos szikesedéstől, tudja megőrizni a talaj szervesanyag-tartalmát, vagy képes környezetkímélő tápanyag-gazdálkodást folytatni. Az általános követelmények betartásával a földhasználó a kívánt eredményt, a talaj megfelelő állapotát éri el. Másrészt viszont magatartása nem attól lesz jogellenes, ha valamit nem tesz, hanem attól, ha a talaj állapota nem megfelelő, illetve ha a talaj állapotában negatív változás következik be. A földhasználó döntési szabadsága és felelőssége nem teljes körű, mert vannak olyan tevékenységek, amelyekhez az engedély megszerzését vagy valamilyen más, állami jóváhagyást igénylő feladat elvégzését

törvény teszi kötelezővé, azaz az állam beavatkozását írja elő. Az engedélyezési, jóváhagyási eljárások során a hatóság az általános követelmények tükrében a helyi viszonyokra tekintettel határozza meg a konkrét magatartást, mely az eredmény elérését szolgálja. Az engedélyezési eljárás a földhasználó felelősségét a hatósági határozatban rögzítettek betartására korlátozza, magatartása akkor lesz jogellenes, és akkor von maga után negatív szankciót, ha a hatósági határozat rendelkezéseit nem tartja be.

A környezeti elemek védelmére jellemző a fent leírt modell, melynek fontos eleme az általános követelmények és az elérni kívánt eredmény meghatározása, az eredmény elérését szolgáló eszközök legalább példálódzó felsorolása, valamint annak előírása, hogy a környezeti elemet használó döntési szabadsága mikor terjed ki a helyi viszonyokhoz való adaptációra, a konkrét tevékenységek kiválasztására, illetve mikor kell azok meghatározásához hatósági eljárást kezdeményeznie, s tevékenységét a hatósági határozatban foglaltaknak megfelelően folytatni.

Ezzel szemben a mezőgazdasági támogatások követelményei konkrét tevékenységeket írnak elő, olyan tevékenységeket, melyeknek való megfelelés szinte automatikusan magával hozza a kívánt eredmény elérését is. A tevékenységekre vonatkozó szabályok konkrétta tétele során meghatározzák, hogy a mezőgazdasági termelő hol, mit, mikor, hogyan végezhet. Így kerülnek a követelmények közé a különböző lejtésszögek, a természetközeli növények fajtájának és minőségének meghatározása, hogy a vetésváltó során milyen növények követhetik egymást, és milyenek nem, hogy hány magot kell elvetni egy hektáron, hogy milyen fajta kaszálóeszközt választhat a gyp kaszálásakor, milyen jellegű, illetve mennyiségű hatóanyagot használhat egy hektáron a talaj javításához, milyen hatóanyagú növényvédő szert használhat, hány méteres védősávot kell kialakítani a vizek partjaitól, létesítményektől, az állatokat milyen méretű és milyen falazatú helyen tarthatják, és sorolhatnánk tovább. A követelmények mögött általában tudományos eredmények állnak, ahol a tevékenységet és annak környezeti hatását vizsgálják, és rögzítik a kettő közötti kapcsolatot. Az uniós jogra épülő hazai szabályozás megalkotásakor ezért nem mindegy, hogy milyen tudományos eredmények azok, amiket a jogalkotó figyelembe vesz, mennyire van tekintettel a hazai környezeti, gazdasági és társadalmi viszonyokra, a különböző területi eltérésekre, azokra, amiket a hatóságok döntéseik során figyelembe vesznek.

A mezőgazdasági támogatások konkrét követelményei látszólag a hatósági határozatok tartalmához hasonlóak, a valóságban azonban ezek nem az általános követelményeket a helyi viszonyokhoz igazító egyediesített előírások, hanem az adott támogatás mindenre vonatkozó feltételrendszerének részei, továbbá csak egy részük kötelező, ugyanis több olyan támogatás is van, ahol a felsorolt követelmények, jó gyakorlatok közül a mezőgazdasági termelő szabadon választhat. A támogatás rendszerében jellemzően már nem azt vizsgálják, hogy az adott tevékenység megfelel-e az általános követelményeknek, hanem

azt, hogy magát a támogatás feltételeként meghatározott, mindenkre vonatkozó konkrét előírásokat a gazda teljesíti-e. Ha nincsen a támogatáson belül semmiféle utalás az ökológiai adottságokhoz való igazodási kötelezettségre, akkor ez azt jelenti, hogy a támogatást a gazda akkor is megkaphatja, ha az ökológiai adottságokat figyelmen kívül hagyja, feltéve, hogy teljesítette a támogatásban rögzített tevékenységeket. Ebből a szempontból a támogatási feltételek az általános követelményekhez képest egyrészt szűkítést eredményeznek, másrészt elveszik az általános szabályozás rugalmasságát, helyi viszonyokhoz való adaptálhatóságát, mert a gazdának az elsődleges célja az lesz, hogy a számára kedvező és ezért vállalt feltételeket teljesítse, még akkor is, ha azok az adott körülmények között nem képesek hozni a tőlük elvárt eredményt.

A támogatási feltételek között az ökológiai adottságokra való utalás nem jellemző. Ez alól kivételt képeznek azok a támogatások, amelyek valamilyen konkrét természeti érték, faj vagy élőhely védelmét szolgálják. A konkrét követelmények ebben az esetben bár mindenkre egyaránt vonatkoznak, mégis egyedik annak következtében, hogy egy adott faj vagy élőhely jellemzőihez igazodnak. Más feltételeket kell például teljesíteni a Natura 2000 hálózathoz tartozó gyepek támogatásának elnyeréséhez, mint az azon kívül álló gyepek támogatásánál. Míg a támogatások a domborzati viszonyokat is figyelembe veszik, ugyanakkor például nincsenek külön támogatási feltételek annak irányítására, hogy vízigényes növényeket csak olyan területeken termesszenek, ahol a szükséges víz mennyisége és minősége rendelkezésre áll, vagy a gyenge minőségű területeket ne vonják be a növénytermesztésbe, a belvíz járta területeken kerüljék azoknak a növényeknek a termesztését, amelyek nem tűrik a terület időszakos vízborítottságát. A területek agroökológiai potenciálja nem befolyásolja a területalapú támogatásokhoz való hozzáférést, ahogy a termeléshez kötött támogatások esetén is a feltétel jellemzően csupán az, hogy a gazda bizonyítsa, hogy a hektárra előírt vetőmag- vagy tőszámmennyiséget kijuttatta, és azt már nem vizsgálja senki, hogy az agroökológiai adottságok alapján az a terület alkalmas-e annak a növénynek a termesztésére vagy sem. S ha a feltételek között hozamminimum-előírás is szerepel, akkor azt a hozamot el lehet-e érni a talajok vagy a vízkészletek állapotának romlását okozó talajjavító beavatkozás vagy talajművelés, illetve fokozott növényvédőszerhasználat nélkül.

A mezőgazdasági támogatások konkrét követelményeihez hasonló szabályokat természetesen a támogatási rendszeren kívüli jogszabályok is tartalmaznak. Ilyen például a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésének megakadályozását, csökkentését szolgáló 59/2008. (IV. 29.) FM rendelet. Míg a Tftv. 42. §-a a tápanyag-gazdálkodás általános elveit fekteti le, addig az FM rendelet egészen konkrét előírások betartását követeli meg, kitérve arra, hogy hol, mikor milyen trágya helyezhető ki. Ahogy a Stratégia is jelzi, e szabályok megfelelnek a JFGK 2. számú szabályainak (Stratégia 241.).

A fentiek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a gazdák magatartását egyrészt a mezőgazdasági támogatástól független jogszabályok szabják meg, másrészt a támogatások rendjét meghatározó jogszabályokban rögzített feltételek. A két rendszer egymáshoz való viszonya nem teljesen ellentmondásmentes. Bár a Stratégia a két rendszer egymásra épülését mutatja be, azonban ha a gazdák és az állami szereplők közötti jogviszonyt nézzük, akkor inkább párhuzamos-ságról beszélhetünk, hiszen más rendszerben és más szempontok alapján történik a magatartások értékelése. A támogatáson kívüli jogviszonyokban a jogszabályok be nem tartása a mezőgazdasági termelő magatartását jogellenessé teszi, és a különböző törvényekben a jogellenes magatartáshoz fűzött negatív jogkövetkezményeket, köztük bírságfizetési kötelezettséget von maga után, addig a támogatásokhoz kapcsolt konkrét követelmények betartásáért a mezőgazdasági termelő támogatást vehet igénybe, és ha nem tartja be a szabályokat, akkor e ténynek a támogatásra való jogosultságára lesz csak hatással.

Kiemelendő, hogy a két eszköz szankcionálási rendszere még akkor is különböző, ha menete látszólag hasonló. A negatív jogkövetkezmény alkalmazásának mindkét esetben feltétele, hogy az ügyben eljáró hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítsa az előírásoknak való meg nem felelést, majd a jogszabályban rögzített, a meg nem felelésre vonatkozó szempontok alkalmazásával megállapítsa a magatartással szembeni szankciót. Kiemelendő ugyanakkor, hogy amennyiben valaki nem teljesíti a támogatási szerződéshez kötődő előírásokat, az még nem feltétlenül jelenti azt is, hogy magatartása egyúttal közigazgatási jogi szempontból is jogellenes lenne; az az előírás jellegétől függ. Ha bizonyítani tudja, hogy az általános követelményeknek egyébként megfelelt, és a jogszabályi kötelezettségének más módon, de eleget tett, akkor tevékenysége nem lesz jogellenes. Azonban ez a kérdés a támogatási szerződés ellenőrzésekor alapvetően fel sem merül, hiszen az ellenőrzés kifejezetten a kötelezően betartandó, illetve a vállalt feladatok teljesítésére terjed ki, és nem arra, hogy a támogatási szerződéstől függetlenül a jogszabályi követelményeket betartotta-e, és hogyan.

Jelentős különbség van a két rendszer között abban is, hogy a teljesítéshez kinek mikor és mit kell bizonyítania. A mezőgazdasági előírásoknak való megfelelés bizonyítása éves kötelezettség, a kifizetés feltétele, és a bizonyítás eszközeit, azok nyilvántartási szabályait a támogatási előírások rögzítik. Szemben a hagyományos közigazgatási eszközzel, ahol ha a tevékenység végzése nem engedélyhez kötött, akkor jellemzően nem minden előírásnak való megfelelés bizonyítását írja elő a jogszabály, és jellemzően nincsen olyan határidő, amely a hatósági ellenőrzést és számonkérést mind a gazdák, mind a hatóság számára kötelezettséggé tenné. A magatartásokat meghatározó szabályok betartása szempontjából kiemelt jelentősége van ugyanis annak, hogy az ellenőrzés a hatóság kötelezettsége-e, vagy sem. Mint arra utaltunk, vannak olyan konkrét előírásokat tartalmazó jogszabályok, amik megfeleltethetők a támogatási szerződés előírásainak. A követelmények betartása a két rendszerben mégis

más lesz, ha az egyik esetben a gazdának nem kell az ellenőrzéssel számolni, míg a másik esetben igen, mert az a hatóság kötelezettsége, sőt az ellenőrzés pozitív eredményétől függ a támogatás kifizetése.

Az ellenőrzés módját mindkét eszköznel meghatározzák, azonban e kettő nem feltétlenül azonos. A mezőgazdasági kifizetések egyszerűsítését, a gazdák adminisztrációs terhének csökkentését szolgáló rendelkezések azok, amik az ellenőrzések alapjául szolgáló adatok folyamatos bevitelét írják elő a központi nyilvántartási rendszerekbe, s amikor a helyszíni szemle helyett a hatósági döntés a távérzékelés eredményeire épül. A távérzékelés során észlelt adatok alapot adnak arra, hogy a hatóság jelezze, ha a gazdák által megadott vállalások és a teljesítés között az észlelt adatok alapján különbség mutatkozik. Ez a rendszer a gazdától nagyobb nyilvántartási fegyelmet igényel, ugyanakkor felgyorsíthatja a teljesítés értékelését és a kifizetéseket. Megjegyzendő, hogy ugyanakkor egészen részletes szabályok vonatkoznak a teljesítés igazolására, amik kiterjednek nemcsak a különböző szerződésekre, szállítólevelekre, hanem akár a csomagolóanyagok, címkék megőrzésére is.

A mezőgazdasági támogatás eltérő hatásmechanizmusának oka, hogy a támogatás célja nemcsak bizonyos magatartások elérése, hanem a mezőgazdaságban dolgozók jövedelmének kiegészítése. Ez a kérdés részletesen később a célok között kerül elő.

III.2.3 A mezőgazdasági támogatások hatása

A mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó szabályozás hatásának értékelésekor az értékelő keretek alkalmazásával és a szabályozás logikáját követve a vizsgálat az alábbi kérdésekre terjedt ki: (i) milyen célkitűzések elérését szolgálják a támogatások; (ii) milyen tevékenységek azok, amik támogatásban részesülhetnek; (iii) ki és milyen feltételek mellett juthat a támogatáshoz; (iv) mely támogatások járnak negatív hatással, és azokat az 1–14. kategória alapján milyen tevékenységek okozzák.

(i) Milyen célkitűzések elérését szolgálják a támogatások?

A mezőgazdasági támogatások feltételrendszere az uniós általános célkitűzéseket megvalósító egyedi célkitűzésekhez kapcsolódnak (2021/2115/EU rendelet). A fenntarthatóságot jellemző gazdasági, környezetvédelmi, társadalmi hármass általános célkitűzésből az első jelzők (intelligens, versenyképes, reziliens, diverzifikált) használatával határozza meg a mezőgazdasági ágazat fejlesztésével szembeni elvárásokat a hosszú távú élelmiszerbiztonság érdekében. A második célkitűzés az Unió környezetvédelmi és az éghajlattal kapcsolatos kötelezettségvállalásainak teljesítését szolgálja. Míg a harmadik célkitűzéssel

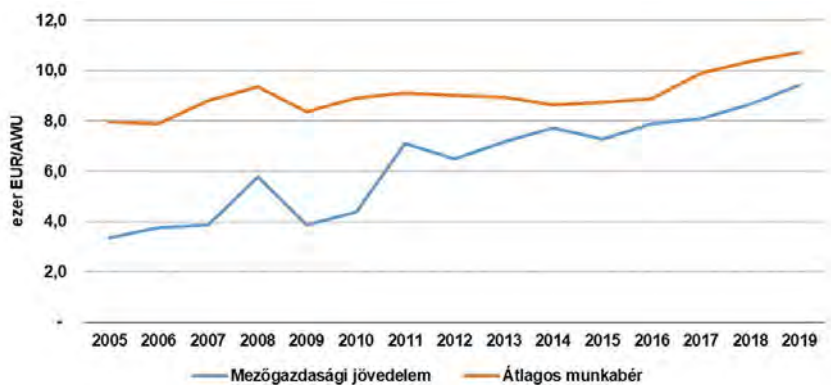
a vidéki élet megerősítését kívánja elérni. Az egyedi célkitűzések lényegében e hármas célkitűzést bontják ki, középpontba helyezve a legfontosabb kérdéseket (5. és 6. cikkek). Ha ezeket a célkitűzéseket az ökoszisztéma-szolgáltatás keretbe illesztjük, és megnézzük, hogy hogyan kapcsolhatók össze a természet nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatásokkal, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a gazdasági egyedi célkitűzések (6. cikk (1) bek. a), b) és c) pontok) az ellátó szolgáltatáshoz kapcsolhatók. Az étel-miszer és egészség kapcsolatát hangsúlyozó i) pont részben a szabályozó és fenntartó, részben az ellátó szolgáltatás körében értelmezhető. A társadalmi célokat nevesítő h) és g) pontok a kulturális szolgáltatások közül az identitás erősítéséhez állnak a legközelebb. Míg az f) pont, melynek célja az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása – anélkül, hogy konkrétan nevesítené bármelyik csoportot vagy akár egy ökoszisztéma-szolgáltatást is –, mindegyikhez köthető. (Az egyedi célkitűzések és az ökoszisztéma-szolgáltatások közötti kapcsolatot a 6. melléklet 1. táblázata tartalmazza.)

Ha az egyedi célkitűzéseket az érték-keretbe helyezzük, akkor látványosan más képet kapunk, hiszen itt már csak a környezeti célkitűzések jeleníthetők meg, azok, amik kifejezetten említik a védendő értéket vagy annak valamely elemét. Ha a legnagyobb kört elérő területalapú támogatások – a jövedelemalapú és -kiegészítő mezőgazdasági támogatások – elnyerésének feltételrendszerét, a feltételeesség követelményeit nézzük, akkor az látható, hogy a támogatások milyen konkrét szabályokon keresztül kívánják elérni az értékek védelmét (6. melléklet, 2. táblázat).

(ii) A támogatásban részesülő tevékenységek

Amikor arra a kérdésre keressük a választ, hogy milyen tevékenységek azok, amik támogatásban részesülhetnek, nem hagyhatjuk figyelmen kívül a beavatkozási lehetőségeket, azok célját és alapját (területalapúságát, termeléstől független vagy függő voltát, melyik pillérhez tartozik). A területalapú kifizetések közül az alapszintű jövedelem-támogatás (BISS), a kiegészítő jövedelem (CRISS), illetve a fiatal gazdák támogatása során az első szempont nem az, hogy milyen tevékenységet folytat a mezőgazdasági termelő, hanem az, hogy egyáltalán hajlandó-e mezőgazdasági termeléssel foglalkozni, hiszen kimutatott tény, hogy a mezőgazdasági tevékenységekből származó jövedelem sokkal alacsonyabb a többi ágazathoz képest (11. ábra), illetve a mezőgazdasági tevékenységet végző üzemek a közvetlen támogatás nélkül sokkal nagyobb arányban lennének veszteségesek (12. ábra).

III.2 A mezőgazdasági támogatások értékelése



11. ábra. A mezőgazdasági jövedelmek és nemzetgazdasági szinten jellemző átlagos munkabérek viszonya Magyarország EU-csatlakozását követően

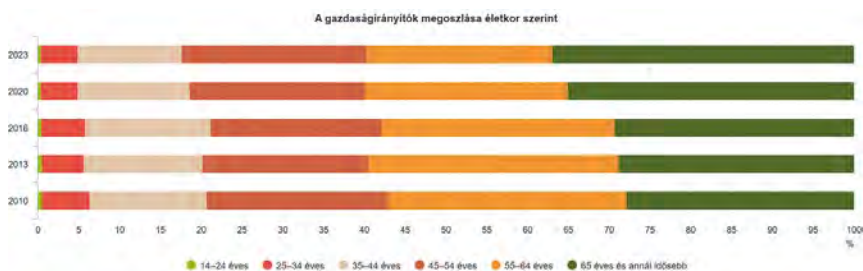
Forrás: Magyarország KAP (2021): 419, (Az AKI EUROSTAT adatok alapján készített számítása)



12. ábra. Veszteséges mezőgazdasági üzemek aránya Magyarországon, termelési irány szerint (2019)

Forrás: Magyarország KAP (2021): 420, (Az AKI tesztüzemi rendszer adatbázisára alapozott számításai)

A jövedelemkülönbségek következményeként a mezőgazdasági termelést folytatók között egyre kevesebb a fiatal (40 év alatti), miközben az idősebb generáció (65 év feletti) létszáma tovább nő; ezt igazolják a KSH 2023-as előzetes adatai (13. ábra).



13. ábra. A gazdaságirányítók megoszlása életkor szerint
Forrás: KSH Agrárium 2023. előzetes adatok, 3. ábra.

A jövedelemjellegű támogatások ezt az egyenlőtlenséget kívánják elsősorban egyensúlyba hozni, és külön a fiatalokat is megszólítani, jelezve, hogy a társadalom számára fontos lenne, ha ezen a területen dolgoznának. Ugyanakkor a mezőgazdasági támogatások környezetre gyakorolt hatására tekintettel ma már nem elég pusztán a mezőgazdasági terület megművelése vagy a mezőgazdasági tevékenység folytatása. Az alapszintű jövedelem, illetve a különböző okokra visszavezethető jövedelemkiegészítő támogatásokra való jogosultság feltételei között megjelentek alapvető környezeti elvárások a feltételellességi követelmények formájában. Ezért azt mondhatjuk, hogy az első főcsoportba azok a tevékenységek tartoznak, ahol a mezőgazdasági területek megművelését a feltételellesség előírásainak megfelelően folytatják.

A második főcsoportba azok a mezőgazdasági tevékenységek tartoznak, amelyek a mezőgazdasági termelés változását, javulását kívánják elérni. A javulás többféle lehet, javíthatja a gazdaság versenyképességét, hatékonyságát, csökkentheti a negatív környezeti hatásokat, javíthatja a környezet állapotát, ökoszisztéma-szolgáltatásait, kedvező társadalmi hatásokat válthat ki, megerősítheti a vidéki élet társadalmi, gazdasági alapját.

A harmadik főcsoportba azok a támogatások tartoznak, amik nem magát a mezőgazdasági tevékenységet, hanem a tevékenység folytatásához szükséges feltételek megteremtését támogatják.

A Stratégia alapján minden támogatásnál beazonosítható, hogy alapvetően melyik főcsoportba tartozik. A támogatások részben egymásra épülnek, amennyiben a feltételek között szerepel, hogy csak olyan mezőgazdasági termelő kaphat a második vagy harmadik főcsoportba tartozó támogatást, akinek az első főcsoportba tartozó területe van.

(iii) Ki és milyen feltételek mellett juthat a támogatáshoz?

Az első főcsoportba tartozó területalapú támogatáshoz a feltétel a HMKÁ és a JFGK követelményeinek teljesítése. A JFGK-szabályok az uniós jog előírásaira utalnak, ami irányelv esetén a hazai átvétel szabályait jelenti. A mezőgazdasági termelőnek vállalnia kell, hogy a feltételeességi szabályokat betartja, melyek három fő területet érintenek: (i) az éghajlatot és a környezetet, kiemelve a vizet, talajt és az ökoszisztémák biológiai sokféleségét; (ii) a közegészségügyet és növényegészségügyet; (iii) az állatjólétet. A támogatási rendelet (2021/2115/EU rendelet) III. melléklete a három területhez kapcsolódóan sorolja fel a 9 HMKÁ- és a 11 JFGK-előírást. A HMKÁ-előírások kivétel nélkül az első tématerülethez tartoznak, míg a JFGK-előírások közül négy az elsőhöz, négy a másodikhoz és három a harmadikhoz kötődik. (Megjegyzendő, hogy a Stratégia, illetve az SKV is a HMKÁ, illetve a JFGK rövidítéseket felváltva használják az angolból származó betűszavakkal (GAEC: *good agriculture and environmental conditions*, illetve SMR: *statutory management requirements*). A tagállamok feladata az volt, hogy a III. mellékletben meghatározott előírásokat a hazai viszonyokhoz igazítsák. A magyar szabályozást a 14/2023. (IV. 19.) AM-rendelet (a továbbiakban: feltételeességi rendelet) tartalmazza.

Az elemzéshez a hazai HMKÁ- és JFGK-követelményeket be kellett illeszteni az érték-keretbe. Tekintettel arra, hogy az előírások között az anyagi jogi követelményeken túl adminisztratív, elsősorban a különböző nyilvántartások vezetésére vonatkozó szabályok is vannak, azok jellemzően a védendő környezeti elem mellé kerültek. A JFGK-követelmények között több olyan követelmény is van, amelyek bár a különböző tevékenységekhez köthetők, azonban a két értékelő keretbe egyáltalán nem vagy csak néhány pontjukban illeszthetők. Ezek közé tartoznak az élelmiszer-biztonság (JFGK 5), az egyes hormon- vagy tireosztatisz hatóanyagokra és β -agonistákra vonatkozó felhasználási tilalom az állattenyésztésben (JFGK 6), az állatjóléti szabályok között a borjak védelme (JFGK 9), a sertések védelme (JFGK 10), a mezőgazdasági haszonállatok általános védelme (JFGK 11). Az állatjóléti szabályok alapvetően a haszonállatok „élőhelyének” kialakítására és fenntartására, ideértve az állatsűrűséget is, a takarmányozására és vízellátására, az egyedek csonkíthatóságára, az állatok egészségmegőrzésére, etológiai jellemzőik figyelembevételére vonatkoznak. Ezek között olyan minimális követelmények találhatók, mint a sérülést nem okozó burkolatok, a teljes sötétségben tartás tilalma, elég hely ahhoz, hogy a csoportosan tartott állatok egyidőben lefeküdhessenek, a takarmányhoz és ivóvízhez a szükségleteik szerint hozzáférhessenek, mozoghassanak. Mindez arra utal, hogy az állattartók között vannak olyanok, akik az állatokat nem tisztelik, és nem élőlényként, hanem csupán jövedelmet hozó tárgyként kezelik őket.

A HMKÁ- és JFGK-előírások érték-keretbe illesztését a 6. melléklet 2. táblázata tartalmazza. A feltételeességi rendelet mellékletei az egyes követelményekhez rendelten felsorolják azt, hogy az ellenőrzés során az előírások teljesítését mire vonatkozóan kell vizsgálni, mit és hogyan értékelnek. A kapcsolatokat ezért erre is tekintettel az alapján határoztam meg, hogy maga a követelmény teljesítése, illetve részbeni vagy teljes meg nem felelés esetén – figyelemmel a szakirodalomra – mely értékelemre lehet hatással, függetlenül attól, hogy a követelményt a jogszabály melyik csoportba sorolta.

A feltételeességi szabályok alapvetően három csoportba sorolhatók: (i) tilalmak, (ii) korlátozások, (iii) a tevékenység folytatására vonatkozó feltételek meghatározása. A tilalmak és a korlátozások között elsődlegesen az a különbség, hogy az adott tevékenység általában tiltott vagy csak bizonyos feltételek megléte esetén engedélyezett. A védett állatfajok zavarása, általában az állatok károsítása, kínzása stb. mindig tilos, ezért az ilyen jellegű előírások a tilalmak közé tartoznak. A korlátozások közé azok az előírások sorolandók, amelyek meghatározzák, hogy mely esetekben, feltételek meglétekor nem lehet a tevékenységet folytatni. A korlátozások között többnyire időbeli korlátokat (pl. trágya kijuttatásának időbeli korlátja), térbeli korlátokat (pl. mit lehet tenni a védelmi sávokon belül, különböző szögű lejtőkön), mennyiségi korlátokat (pl. kijuttatható nitrogénhatóanyag-mennyiség) találunk. A (iii) kategóriába tartozó előírásokat bár korlátozásként is értékelhetnénk, inkább önálló csoportként érdemes nevesíteni őket tartalmuk miatt, hiszen a tevékenységekre általánosan betartandó követelményeket határoznak meg, amik azt írják elő, hogy magát a tevékenységet hogyan lehet folytatni (pl. a növényvédő szer címkéjén lévő előírásokat be kell tartani).

A fenti kategóriába sorolhatók a területalapú támogatás, a jövedelemkiegészítő támogatás és az önként vállalható agroökológiai program (AÖP) előírásai is. Az előírások alapján megállapítható, hogy milyen jellegű mezőgazdasági tevékenységek azok, amiket a követelményrendszer érint, illetve az, hogy az AÖP a nevesített 1–14. kategória közül melyikre vonatkozik, és hogy az AÖP stratégiai ismertetése alapján mely értékhez, illetve ökoszisztéma-szolgáltatáshoz kötődnek. A 4. melléklet 3. táblázata az AÖP-rendelkezések értékvédelmi szerepét mutatja be, míg az ökoszisztéma-szolgáltatás elismerését a 4. melléklet 4. táblázata mutatja. A besorolások alapjául a feldolgozott szakirodalom szolgált, ugyanakkor a táblázatok csak azokat a kapcsolatokat tükrözik, amelyek az AÖP-leírásból közvetlenül következnek. Ahhoz, hogy az AÖP kapcsolata bemutathatóvá váljon, az AÖP szövegét először meg kellett feleltetni a két értékelő keretnek, illetve a választható gyakorlatokat az 1–14. kategória tevékenységeinek. A 4. mellékletben szereplő 1. és 2. táblázatok e két megfeleltetést tartalmazzák.

Megjegyzendő, hogy e megfeleltetési táblázat nem tartalmazza azokat az ökoszisztéma-szolgáltatásokat, illetve értékelemeket, amik nevesítése az AÖP leírásából kimaradt, pedig a tevékenységekhez közvetlenül kötődnének.

Példaként említhető a *talajzsarolás csökkentése*, mely a stratégia alapján elsődlegesen a talajvédelmet és a talaj különböző védendő értékeit érinti, miközben ez a választható gyakorlat erősíti a természet anyagi szolgáltatásait – az élelmiszer-, biomassza alapú üzemanyag-, illetve nyersanyagtermelést –, illetve a természet édesvizek minőségét szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatását, s a vizek minőségét is védi, továbbá hozzájárul a felszín alatti vizek utánpótlódásához is. Ugyanakkor kiemelendő, hogy az AÖP választható gyakorlatainak leíró szövege a jelzett ökoszisztéma-szolgáltatások létezésének elismerését jelenti.

A választható gyakorlatok között művelési ágakhoz – szántó, gyepek, ültetvények – tartozó tevékenységek között különbség van, mely alapvetően a terület növényállományából, illetve hasznosításából következik. A talajfedést előíró művelési módok vagy a talajjavítás érdekében használható anyagok előírása a szántókra és az ültetvényekre vonatkozik, míg a legeltetésről, kaszálásról szóló rendelkezések a gyepekhez tartoznak. Ha az érték-keretet nézzük, akkor jól látható, hogy az előírások közötti különbség nemcsak abban ragadható meg, hogy mely művelési ághoz tartoznak, hanem abban is, hogy mely értéknek, illetve elemének a védelmét kívánják szolgálni. A gyepekre vonatkozó rendelkezések kivétel nélkül segítik a biodiverzitás védelmét, míg a szántók és ültetvények talajjavító rendelkezései a talajok védelméhez járulnak hozzá. A művelési módok jó gyakorlatai pedig a talajok védelme mellett a vizek védelmét is előmozdítják.

Amikor a tevékenységeket az ökoszisztéma-szolgáltatás keretbe helyezzük, akkor láthatóvá válik, hogy az élőhely fenntartása mint szabályozó/fenntartó ökoszisztéma-szolgáltatás nemcsak a gyepekre vonatkozó jó gyakorlaton keresztül érvényesül, hanem mindazokon keresztül, amelyek a természet növények diverzifikációját, illetve a különböző típusú élőhelyek fennmaradását segítik a szántó- és ültetvényterületeken is. A beporzók védelmében kulcsszerepet tölt be, hogy milyen növényvédő szert lehet használni. Ugyanakkor az emberek számára káros élőlények populációjának szabályozásában – ami a növényvédelem célja – a növényvédő szerek használatán túl számos más eszköz (talajjavítás, természet növények diverzifikációja, legeltető állattartás) is megjelenik, felhívva a figyelmet az integrált növényvédelem lényegére és jelentőségére. A talajjavítás eszköztárának és technológiai megoldásainak kiválasztása nemcsak a talajképződés és talajvédelem szabályozó funkciót befolyásolja közvetlenül, hanem a természet levegőminőség-szabályozó szolgáltatását is. A különböző talajművelési módok meghatározó szerepet töltenek be a szénmegkötés alakulásában s ezen keresztül a természet éghajlat-szabályozó szolgáltatásának hatékonyságában. A természetnek az édesvizek minőségének szabályzásában betöltött szerepét és hatékonyságát meghatározó módon alakítja, hogy az adott területen van-e talajtakaró növényzet, milyen a természet növények diverzifikációja, milyen művelési módot – beleértve a növényvédőszer-használatot is – alkalmaznak. A talajtakarást, erózió elleni

védelmet, védett táji elemeket, pihentetést, kevesebb növényvédőszer használatát magában foglaló művelési módok, a műtrágya használatát felváltó különböző kondicionáló szerek segítik a természet talajképződési, talajvédelmi szolgáltatását. Az AÖP a választható jó gyakorlatokban kiemeli azokat a tevékenységeket, amelyek javítják a talajpotenciált, azaz növelik a természet ellátó ökoszisztéma-szolgáltatását, a mezőgazdasági terményeket, így az élelmiszer-termelést, a bioüzemanyag vagy egyéb nyersanyag előállítását. E kapcsolat megjelenése különösen fontos, hiszen jellemzően az a vélemény, hogy a környezeti szempontok érvényesítése költséges, és terméskieséssel jár.

A fentiek összegzéseként azt mondhatnánk, hogy a jövedelemalapú és a kiegészítő jövedelmi támogatások a kötelező feltételeességi előírásokra, illetve az önkéntes AÖP-re tekintettel a természeti értékekre pozitív hatásúak, azonban ezt a megállapítást részben cáfolja a Stratégiához készült SKV.

(iv) Mely támogatások járnak negatív hatással, és azokat az 1–14. kategória alapján milyen tevékenységek okozzák?

Az alábbiak a védendő értékekre tekintettel az első csoportba tartozó támogatások feltételrendszerének elemzési eredményét mutatják be, melynek összesítését a 3. melléklet 3. táblázata tartalmazza.

A mezőgazdasági támogatások környezeti szempontú értékelését szakértői csoportok közreműködésével végezték el. A szakértői véleményeket, eredményeket összegző SKV-jelentést az érintettek, köztük a kidolgozásáért felelős minisztériumok is elfogadták. Az SKV-vizsgálat 7 témakörben elemezte a támogatásokat: (i) Fenntartható mezőgazdaság, egészségvédelem és igazságosság; (ii) A talajminőség védelme, talajerózió megelőzése; (iii) Felszíni és felszín alatti vizek védelme; (iv) Éghajlatváltozás mérséklése, alkalmazkodás, energiahasználat; (v) Biológiai sokféleség és ökoszisztéma-szolgáltatások; (vi) Táj megőrzése, táji elemek és kulturális örökség védelme; (vii) Levegőminőség, hulladék, körforgásos gazdaság, zaj- és rezgésvédelem. Az értékelési szempontok beillesztése az ökoszisztéma-szolgáltatás keretbe láthatóvá tette, hogy az SKV-t mely ökoszisztéma-szolgáltatásokra vonatkozóan végezték el, illetve a különböző szempontok mely szolgáltatásokhoz kapcsolódnak. Az összesítő táblázatot a 3. melléklet tartalmazza. A táblázat jól illusztrálja, hogy az SKV-értékelés nem terjedt ki az anyagi javakat nyújtó ún. ellátó szolgáltatásokra, bár ha a *Biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások* kategóriát általánosan értelmeznénk, akkor az mindegyik csoporthoz, így az anyagi javakhoz is tartozhatna. Megjegyzendő, hogy a támogatások célkitűzései és az ökoszisztéma-szolgáltatások közötti kapcsolatok azonosításához alapul ez a kiterjesztő értelmezés szolgált. Az SKV esetében azonban a szűkebb értelmezés segített, tekintettel arra, hogy az értékeléskor elsődlegesen a biológiai sokféleséget és az élőhelyeket, a Natura 2000 hálózatot helyezték középpontba.

A *Biológiai sokféleség* így is megjelenik két szolgáltatásnál is, hiszen a beporzás mint szolgáltatás közvetlenül a biológiai sokféleség megőrzését szolgálja. Az SKV alapján két olyan tématerület van még, ami több szolgáltatáshoz is köthető: a Fenntartható mezőgazdaság, egészségvédelem és igazságosság, valamint a Táj megőrzés, táji elemek és kulturális örökség védelme. Ez utóbbi a kulturális szolgáltatások nyújtását erősíti.

A támogatásokat a szakértői csoportok aszerint értékelték, hogy azok környezeti hatása pozitív, semleges vagy negatív. A pozitív és negatív hatások mértékét 1–6. pontig terjedő skálán értékelték, míg a semleges hatású támogatások 0 pontot kaptak (SKV 2022: 69–70). A 3. melléklet 2. táblázata a feltételeesség (*kondicionalitás*) értékelésén túl az SKV-ból azokat a támogatásokat emeli ki, amelyeket az SKV-t készítő szakértők negatív hatásúnak minősítettek legalább egy szempontból (SKV 2022: 245–247).

Az SKV értékelés különlegessége, hogy miközben a feltételeességi szabályok hatását pozitívan értékelték, több olyan támogatás is negatív értékelést kapott, ahol a feltételeesség követelményrendszerének betartása alapvető kötelezettség.

Az alábbi elemzés egyrészt azt emeli ki, hogy miért tekintették az SKV-szakértők a fent jelzett támogatásokat negatív hatásúnak. Másrészt a kutatás elemzőkereteinek felhasználásával feltárja, hogy azok a támogatások mely védendő értéket, illetve elemét érintik, mely ökoszisztéma-szolgáltatáshoz köthetőek, és az 1–14. kategóriába tartozó tevékenységek közül melyik válthatja ki a negatív hatást, és melyek azok, amik a negatív hatás bekövetkezését megelőzhetik.

A fentiekre tekintettel a támogatások elemzése minden esetben az alábbiakat tartalmazza: a támogatás elnevezését, az SKV szakértői által megfogalmazott negatív értékelés összegzését (ideértve a szakértők által adott negatív pontszámot), valamint annak bemutatását, hogy az elemző keretek alapján a támogatás mely védendő értéket és mely ökoszisztéma-szolgáltatást érinti, illetve az SKV szakértői szerint egyrészt a negatív hatást kiváltó, másrészt a megelőzést szolgáló tevékenységek/tényezők az 1–14. kategória közül melyikbe sorolhatók. Az alábbi elemzést a 3. melléklet 3. táblázata összegzi.

A fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű és átcsoportosítással nyújtható kiegészítő jövedelemtámogatás: A szakértők negatív értékelésének egyik lényeges eleme volt, hogy a támogatási feltételek továbbra is ösztönzőleg hatnak minden mezőgazdasági terület hasznosítására, függetlenül annak agroökológiai potenciáljától, s a feltételek között nem szerepelnek olyanok, amelyek a gazdaságos művelésre alkalmatlan területek hasznosítását kedvező irányba terelnék, segítenék például a művelési ág váltását, a gyepterületek vagy vizes élőhelyek létrejöttét. Miközben megerősítést nyert, hogy mind a HMKÁ-, mind a JFGK-előírások csökkenthetik a negatív hatásokat, azokat a szakértők mégsem tartották minden esetben elég szigorúnak a pozitív eredmények eléréséhez. Ez a vélemény részben a korábbi zöldítéssel kapcsolatos kedvezőtlen tapasztalatok alapján fogalmazódott meg. A javaslatok a meglévő szabályok szigorítására,

kiterjesztésére vonatkoztak, módosítandó az erózió védelmét szolgáló művelési módot, a talajjavítás során alkalmazható eszközöket, illetve szorgalmazták a gazdálkodás intenzifikációjának elkerülését szolgáló rendelkezések megfogalmazását, ideértve a művelési kötelezettség részbeni megszüntetését, a szükséges talajvédelmi intézkedések megtétele mellett. A kritikai észrevételek alapján az állapítható meg, hogy a szakértői vélemény szerint ezt a jövedelem-támogatási beavatkozást alkalmassá kellene tenni arra, hogy egyrészt azokat támogassa, akik megfelelő minőségű területtel rendelkeznek ahhoz, hogy azon a környezeti szempontok érvényesítése mellett a különböző célú növénytermesztés kapjon elsőbbséget. Másrészt azokat támogassa, akik a mezőgazdasági területet úgy hasznosítják, hogy azzal elsődlegesen a természet szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatásait erősítik, javítják, támogatják. E megkülönböztetés nélkül a támogatás negatív hatásainak megjelenése várható.

Az érintett környezeti érték: a biodiverzitás (az élőhely, illetve táplálék az életciklushoz igazodóan, élőhelyek sokszínűsége), a talaj (mennyisége, szerkezete, kémiai, fizikai tulajdonsága, talajélet, talajfunkció) és a vízkészlet (vízminőség); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatás:* élőhely fenntartása, éghajlat szabályozása, édesvizek minőségének szabályozása, talajképződés és talajvédelem szabályozása.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint: a művelési ág váltása 2, intenzív gazdálkodás 5, gazdálkodás intenzifikációja 6, termesztett növények 7, tartott állatok 8, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, talajművelés 14; *a negatív hatás kiváltásának megelőzését szolgáló tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint:* művelési ág 1 megtartása, művelési ág váltása 2, extenzív gazdálkodás 4, termesztett növények 7, tartott állatok 8, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, talajművelés 14 megváltoztatása.

Termeléshez kötött – területalapú támogatás: A támogatás öt területet érintő negatív megítélését (mindegyik esetben –1 pont) alapvetően az adja, hogy a szakértők nem találtak olyan rendelkezéseket, amelyek a termelés intenzitásának növekedését kizárnák, illetve amik a terület agroökológiai potenciálját – a víz elérhetőségét – figyelembe vennék. Az intenzitásnövelés káros hatását a megnövekvő műtrágya-, illetve növényvédőszer-használatban, a jelentősebb talajművelésben látták. Megjegyzendő, hogy az intenzitás kapcsán kritika nem érte azokat a feltételeket, amelyek a hektárra kijuttatott mag mennyiségére, a telepített tőszámra vagy minimumhozamra vonatkoztak. A szakértők kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a vizek mennyiségi védelmének, a területek vízháztartása és a termesztett növények közötti kapcsolat megerősítésének. Bár itt is megerősítést nyert, hogy a feltételeesség követelményeinek betartása a negatív hatásokat csökkentheti, azonban azokat a kedvezőtlen hatásokat megelőzésére nem tartották elégségesnek. A szakértői vélemények összegzéseként az állapítható meg, hogy e támogatáshoz olyan feltételrendszert kellene kialakítani, ami a termőhelyi adottságokat, különösen

az öntözési célú hasznosításra rendelkezésre álló vízkészleteket maradéktalanul figyelembe veszi.

Az érintett környezeti érték: a biodiverzitás (élőhelyek közötti kapcsolat), a talaj (szerkezete, kémiai, fizikai tulajdonsága), a vízkészlet (víz mennyisége); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatások:* élőhely fenntartása; levegőminőség szabályozása; éghajlat szabályozása; édesvizek minőségének szabályozása; talajképződés és talajvédelem.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint: a művelési ág 1, intenzív gazdálkodás 5, gazdálkodás intenzifikációja 6, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, öntözés 13, talajművelés 14; *a negatív hatás kiváltásának megelőzését szolgáló tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint:* extenzív gazdálkodás 4, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, öntözés 13, talajművelés 14 megváltoztatása.

Termeléshez kötött – állategységalapú támogatás: A támogatás negatív értékelést két területet érintően kapott: a víz és az éghajlat kapcsán (–1 és –3 pont). Megjegyzendő, hogy konkrét okot a vízhez kötötten az SKV nem tartalmaz. Az éghajlatra gyakorolt negatív hatások között szerepel a szarvasmarha-állomány metánkibocsátása, mely hozzájárul az üvegházhatású gázok kibocsátásának növekedéséhez. A szarvasmarha-állomány éghajlatra gyakorolt hatásának megítélése azonban a szakértők szerint sem egyszerű, hiszen a szerves trágya hasznosítása éghajlatvédelmi szempontból kedvezőbb a műtrágya-hasznosításnál. Bár az SKV nem említi, az állatok takarmányozásának is jelentősége van, hiszen tudományos kutatások igazolták már, hogy a legeltetéses gazdálkodással tartott állatállományhoz köthető szénmegkötés összességében alacsonyabb a telepen tartott állománynál.

Az érintett környezeti érték: a vízkészlet; *érintett ökoszisztéma-szolgáltatások:* levegőminőség szabályozása; éghajlat szabályozása; édesvizek minőségének szabályozása.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint: tartott állatok 8, talajjavítás 11; *a negatív hatás kiváltásának megelőzését szolgáló tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint:* tartott állatok 8, talajjavítás 11, művelési mód 9 megváltoztatása.

Szölészeti-borászati beavatkozások: A támogatás –1 pontos negatív értékelést két tématerületet érintően kapott, az egyik a fenntarthatóság, a másik a biológiai sokféleség. Az első a zöldszürethez kötődik, amely azt jelenti, hogy a nyár folyamán meghatározott időszak alatt a teljes termést még zöld állapotában megsemmisítik, elsődlegesen az ágazat piaci viszonyaira tekintettel. A szakértők szerint e tevékenység támogatása ellentétes a fenntarthatóság fogalmával, mert a zöldszüret egyetlen környezeti célt sem támogat, miközben a zöldszüreti állapothoz való eljutásáig számos környezeti terheléssel járó tevékenységet kell elvégezni, melyek közül a növényvédelem kiemelendő. A biológiai sokféleség veszélyeztetését az új telepítések támogatása jelenti

a korábban felhagyott szőlőültetvényeken. A szakértők kiemelték, hogy ezeken a területeken gyakran jelentős élőhelyek alakultak ki, amiket az új telepítések lényegében felszámolnak. A kérdés alapvetően az, hogy az élőhelyet teremtő szabályozó/fenntartó ökoszisztéma-szolgáltatás felváltható-e az ellátó szolgáltatással, és milyen szempontok szerint kell a döntést meghozni. E kérdésekre a támogatási feltételekből választ nem kapunk.

Az érintett környezeti érték: a biodiverzitás (élőhely és táplálék életciklushoz igazodóan); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatás:* élőhely fenntartása.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint: a művelési ág 1, az intenzív gazdálkodás 5, gazdálkodás intenzifikációja 6, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, talajművelés 14; *a negatív hatás kiváltásának megelőzését szolgáló tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint:* művelési ág váltása 2, extenzív gazdálkodás 4, termesztett növények 7, művelési mód, talajművelés 14 megváltoztatása.

Állatjóléti támogatás: Az Állatjóléti támogatás –4 pontot kapott a biológiai sokféleség témacsoportban. A támogatás negatív megítélésének alapja a külső és belső élősködők elleni védekezés módjára vezethető vissza. A támogatás a kémiai vegyszeres védekezést teszi lehetővé a külső élősködőkkel szemben, a kártevők belső élősködőivel szemben pedig egy olyan szer, az Ivermectin használatát engedélyezték, mely a szakértők szerint bizonyítottan károsítja a talajéletet és a rovarvilágot. Ezt a megállapítást erősítik Sands és Noll eredményei, akik vizsgálataik alapján megállapították, hogy az Ivermectint tartalmazó trágya bemosódással negatív hatással van az édesvizekre, a talajéletre, valamint a legelők terméshozamára (Sands–Noll 2022).

Az érintett környezeti érték: a biodiverzitás, a talaj (talajélet); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatások:* élőhelyfenntartás, talajképződés és talajvédelem, az emberek számára káros élőlények populációinak szabályozása.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint: tartott állatok 8, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12; *a negatív hatás kiváltásának megelőzését szolgáló tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint:* tartott állatok 8, talajjavítás 11 megváltoztatása.

Mezőgazdasági üzemek fejlesztése: A mezőgazdasági üzemek fejlesztését szolgáló támogatás vízvédelmi szempontból kapott –4 pontos értékelést. Nem azért, mert a feltételekből már most látható, hogy negatív hatása lesz, hanem a vízvédelmi szempont teljes figyelmen kívül hagyása miatt.

Az érintett környezeti érték: a vízkészlet (a nevesített vízvédelmi célok alapján elsődlegesen a vizek mennyisége, minősége, utánpótlódás); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatás:* az édesvizek minőségi szabályozása.

Az SKV nem tartalmaz olyan tevékenységet, mely az 1–14. csoportba sorolhatóan felelőssé tehető lenne a hatás kiváltására, annak megelőzésére.

Mezőgazdasági Károk Enyhítése beavatkozásai: A szakértők öt területet érintően is negatívnak minősítették (–1 pont) a támogatást. E támogatás

elsődleges célja olyan kockázatsökkentő rendszerek működtetése, valamint e rendszerekben a gazdák részvételének ösztönzése, amelyek a természeti károkat, illetve a kedvezőtlen piaci viszonyok alakulását kívánják kockázatközösségeken keresztül kezelni.

Az érintett környezeti érték: a talaj (talajfunkciók) és a vízkészlet (vizek természetes lefolyása/utánpótlódása); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatások:* élőhelyfenntartás, talajképződés, talajvédelem.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint: a művelési ág 1, intenzív gazdálkodás 5, termesztett növények 7, művelési mód 9; valamint *a negatív hatás kiváltásának megelőzését szolgáló tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint:* művelési ág váltása 2, művelési mód 9 változtatása.

Erdőtelepítési és fásítási beruházások támogatás és azok ápolási és jövedelmepótló támogatása: Az SKV alapvetően pozitív értékelését a biológiai sokféleséghez kötötten törli meg a –1 pontos értékelés. A negatív minősítés oka, hogy a szakértők szerint a támogatás kedvezőtlenül érintheti a pusztai élőhelyeket, a gyepeket, és a nem kellően kiválasztott fajok esetén ronthatja a vízhiányos területeken a vízháztartási viszonyokat.

Az érintett környezeti érték: a biodiverzitás (élőhelyek és táplálkozás az életciklushoz igazodóan); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatás:* élőhelyfenntartás.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint: a művelési ág váltása; *a negatív hatás kiváltásának megelőzését szolgáló tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint:* művelési ág 1 megőrzése.

Vízfelhasználás hatékonyságát javító mezőgazdasági öntözési közösségek támogatása: A támogatás jelentős mértékben és négy terület érintő negatív értékelésének (–5, –4, –6, –4 pontok) oka, hogy a termőhelyi adottságok között meghatározó szerepet betöltő helyi vízháztartási viszonyok figyelembevételének nincsenek meg a megfelelő garanciái, ezért olyan növények termesztése is megindulhat adott területeken, ahol azok a vízkészletekre kedvezőtlenül hatnak. A szakértők kiemelték az öntözés negatív hatását a területek élőhely-funkciójára, a talajra.

Az érintett környezeti érték: a biodiverzitás (élőhely és táplálkozási hely az életciklushoz igazodóan), a talaj (szerkezete, kémiai és fizikai tulajdonságai, talajélet, talajfunkció) és a vízkészlet (mennyiség és utánpótlódás); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatások:* édesvizek minőségének szabályozása.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint: intenzív gazdálkodás 5, gazdálkodás intenzifikációja 6, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, öntözés 13; *a negatív hatás kiváltásának megelőzését szolgáló tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint:* művelési ág váltása 2, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, öntözés 13 megváltoztatása

Vidékfejlesztési együttműködés a térségi aktív és ökoturisztikai fejlesztésért: Miközben a támogatás az SKV alapján is pozitív hatásokat válthat ki, különösen a helyi társadalmak fejlődésében, a magas pontszámú (–4) negatív értékelést kapcsoltak a biológiai sokféleséghez, elsősorban azért, mert a szakértők hiányolták azokat a garanciális feltételeket, amelyek a helyi természeti értékek védelmét prioritásként kiemelnék.

Az érintett környezeti érték: a biodiverzitás (élőhely és táplálék az életciklushoz igazodóan, faj és egyed védelme); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatás:* élőhelyfenntartás.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető vagy azt megelőzni tudó, az 1–14. csoportba tartozó tevékenységet nem említett.

Vidékfejlesztési együttműködés a biomassza alapú gazdaság fejlesztéséért: A támogatás három területen is negatív értékelést kapott (–1, –4, –4). Az éghajlatváltozás negatív hatásának csökkentésében játszanak szerepet az alternatív energiaforrások, így a biomassza üzemanyagként való hasznosítása is. A szakértők a mezőgazdasági területeken a kifejezetten energiatermelést szolgáló növények termesztését negatív hatásúnak tekintik, különösen a termelés intenzifikációja élőhelyekre gyakorolt hatása miatt. A termelés intenzifikációja a szakértők szerint talajdegradációhoz vezet, illetve fokozott növényvédőszer-használattal jár.

Az érintett környezeti érték: a biodiverzitás (élőhely és táplálék az életciklushoz igazodóan), a talaj (szerkezete, kémiai és fizikai tulajdonsága); *érintett ökoszisztéma-szolgáltatások:* élőhelyfenntartás és levegőminőség szabályozása.

Az SKV által nevesített negatív hatásokért felelőssé tehető tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint: gazdálkodás intenzifikációja 6, termesztett növények 7; *a negatív hatás kiváltásának megelőzését szolgáló tevékenységek az 1–14. csoportba tartozás szerint:* a gazdálkodás intenzifikációjának elhagyása, biomassza alapú nyersanyagtermesztés közvetlen támogatásának elhagyása, a támogatás hulladékok hasznosítására való korlátozása.

(v) A tanulságok összegzése

A szabályozás és a támogatások fenti értékelése a természeti értékek, illetve az ökoszisztéma-szolgáltatások védelme szempontjából történt, és nem azok társadalmi, gazdasági hatásai alapján, azonban azok vizsgálatához elengedhetetlen, hiszen a mezőgazdasági támogatás céljai között az élelmiszerbiztonság és a gazdák jövedelmi biztonsága is kiemelt szerepet tölt be, illetve a támogatásoknak jelentős szerepe van a különböző költségek és a felelősség telepítésében, a gazdák gazdasági döntéseinek meghozatalában.

A negatív támogatások értékelése során egy kivétellel – a szőlészeti és borbárszati ágazati támogatáson belül a zöldszüret támogatása – nem találtam olyat, amely a szakértői véleményekre tekintettel önmagában káros lenne a vizsgált

természeti értékekre, illetve az általuk nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásra. Önmagában a művelési kötelezettség sem tekinthető annak, ha a művelési ág kiválasztásakor a gazda figyelembe veszi az agroökológiai viszonyokat, és gyepterület művelési ágban tartja ingatlanát. A műveléssel való felhagyás ugyanis, ahogy azt a szakirodalom is megerősíti, kifejezetten káros következményekkel jár. A negatív hatást a különböző mezőgazdasági tevékenységek váltják vagy válthatják ki.

A 14 kategóriához tartozó tevékenységekről – a műveléssel való felhagyáson túl – sem lehet ma már egyértelműen kijelenteni, hogy azok önmagukban negatív hatásúak. A tudományos szakirodalom szerint a negatív hatás leginkább az intenzív gazdálkodáshoz, illetve a gazdálkodás intenzifikációjához köthető, azonban ezek kapcsán is egyre árnyaltabb a megítélés, hiszen a kérdés az, hogy mit értünk intenzív gazdálkodáson, a gazdálkodás intenzifikációján, mi a cél, és azt milyen eszközzel lehet elérni. Ha a cél a mezőgazdasági termékek, így a terméshozam növelése, és az egyértelműen fölöslegesen kijuttatott tápanyaggal, túlzott növényvédőszer-kijuttatással, a helyi vízháztartási és vízminőségi viszonyokat figyelmen kívül hagyó növények termesztésével, állattartással, a talajviszonyokat rontó gépesítéssel érhető el, akkor az intenzív gazdálkodást és a gazdálkodás intenzifikációját a negatív hatás kiváltásáért tehetjük felelőssé.

A tudományos kutatások aláhúzzák, hogy a különböző tevékenységek negatív hatásait az azonos csoportba tartozó más tevékenységgel meg lehet előzni, vagy a hatást legalább csökkenteni lehet. Fontos azonban, hogy tisztában legyünk az egyes tevékenységekre, tevékenységcsoportokra használt szavak szakmai tartalmával (EASAC 2022), valamint az alkalmazott megoldások területi elhelyezkedésével. Az ökológiai adottságok nem hagyhatók figyelmen kívül a szabályok meghatározásakor, mert ugyanaz a magatartás az egyik helyen kedvező, míg a másik helyen káros hatást válthat ki (Báldi et al. 2023). A védendő értékek megóvását sodorja veszélybe a mezőgazdasági támogatási rendszer, ha nem teszi lehetővé a helyi viszonyokhoz való alkalmazkodást, mert a feltételek között olyan kötelezettségeket fogalmaz meg, amelyek mindenki számára egyformán kötelezőek, vagy a helyi sajátosságokhoz való alkalmazkodást lehetővé tevő általános közjogi szabályokat konkrét – a helyi viszonyokat figyelmen kívül hagyó – kötelezettséggé szűkíti le, rugalmatlanná téve ezáltal a szabályozást. Ilyen következménnyel járhat a talajerózió elleni általános védelmi szabály helyett a 12%-os lejtőszöghöz kötött szabály előírása, ha emiatt a hatóságok a támogatásoktól függetlenül is csak annak betartását kérik számon. Káros lehet a meghatározott naptári időponthoz kötött teljesítési kötelezettségek megfogalmazása, ellenőrzések tartása, ha az eljárási szabályok nem teszik lehetővé az adott év időjárási viszonyainak figyelembevételét, az alkalmazkodással járó időbeli eltéréseket.

Kiemelendő, hogy az általános követelményeken keresztül érvényesülő rugalmasság azonban csak akkor biztosítja a védendő értékek megóvását, ha

léteznek az alkalmazkodást elősegítő, a gazdák által ismert és betartott, illetve a hatóságok által is kikényszerített szakmai szabályok. Megjegyzendő, hogy a gazdák döntését a szakmai szabályok létezésén, illetve ismeretén túl számos más, különösen piaci megfontolás befolyásolja, ami miatt mindig vizsgálni kell a negatív hatású magatartás mögött meghúzódó okot, ha változtatást szeretnénk elérni.

A különböző feltételek értékelő keretekbe helyezése arra is felhívja a figyelmet, hogy egyrészt a természet ökoszisztéma-szolgáltatásainak igénybevétele, illetve javítása előmozdíthatja a mezőgazdasági termékek növelését a negatív hatások nélkül vagy legalább a negatív hatások csökkentése mellett. Másrészt láthatóvá teszi, illetve megerősíti a védendő értékek megóvásában szerepet játszó különböző szakpolitikai célok összehangolásának szükségességét. Ehhez a növénytermesztést, állattartást a terület agroökológiai potenciáljához, valamint a mezőgazdasági céltól eltérő célokhoz is kell igazítani, és meg kell találni a helyi viszonyokhoz, egyéb szakpolitikai célokhoz leginkább alkalmazkodó művelési módokat, talajjavító és talajművelési eljárásokat, eszközöket, öntözési módszereket, gépesítési technológiákat. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervek jellemzően tartalmazznak ilyen irányú javaslatokat, azok beépítése a támogatási feltételrendszerbe még nem teljes körű s nem elég hatékony.

Védett értékeink állapota meghatározza, hogy mely és milyen minőségű ökoszisztéma-szolgáltatást tud a természet nyújtani. A mezőgazdasági támogatások új feltételrendszere az ennek tudatosítása felé tett lépések közé tartozik. A negatív értékelések ugyanakkor arra hívják fel a figyelmet, hogy a mezőgazdasági tevékenységek ökoszisztéma-szolgáltatásra gyakorolt hatását, a környezet állapota és a szolgáltatásnyújtás közötti szoros kapcsolatot, illetve a szolgáltatások egymást erősítő hatását még sokan nem ismerték fel, illetve nem fogadták el. Sokszor hiába a negatív hatások tudományos bizonyítottsága, ha a tudományos eredmények nem épülnek be a támogatási rendszerbe, annak feltételeibe. Ezért kiemelt jelentősége van az oktatásnak, a továbbképzéseknek és a gazdákat segítő független tanácsadói hálózat kiépítésének, hatékony működtetésének.

A tanácsadók jelentőségét az adja, hogy ők azok, akik a gazdák döntéseit közvetlenül befolyásolják. Segíthetik őket abban, hogy a védendő értékekre tekintettel olyan döntéseket hozzanak, amelyek a saját parcellájukon folytatott gazdálkodás kialakításakor az ökoszisztéma-szolgáltatások gazdasági hasznát – nem feltétlenül a hozamot, hanem a terület jövedelemtermő képességét – veszik számba, szükségtelen költségként értékelve minden olyan terméket, melyeknek használatát a mezőgazdasági terület által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások feleslegessé tesznek. Továbbá támogatják, hogy a gazdák a védendő értékekhez tartozó eltérő léptékekből fakadó elvárások teljesítése iránti – többnyire együttműködést feltételező – igényt is figyelembe vegyék.

A negatív hatások megelőzését szolgáló változtatások sorában az irányadó szempontok között kiemelt szerepe van a termőhelyi viszonyokhoz való

alkalmazkodásnak, illetve a terület nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatások közötti prioritások felállításának. A mezőgazdasági támogatások között megjelenő feltételeességi előírások, illetve egyéb környezeti szempontok megerősítik a mezőgazdasági területek ökoszisztéma-szolgáltatás nyújtásában, illetve annak értékelésében bekövetkező elmozdulást. A mezőgazdasági támogatási rendszer céljai között még mindig elsődleges szerepet tölt be az egészséges ételkészítés-ellátás és élelmezésbiztonság, a vidéki eltartóképeség, a hagyományos vidéki élet megőrzése, ugyanakkor egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a mezőgazdasági területekhez, hasznosításukhoz kapcsolódó, a közösség érdekét előtérbe helyező, szabályozó típusú ökoszisztéma-szolgáltatások.

A prioritási sorrend felállításában a termőhelyi adottságoknak és helyi viszonyoknak kiemelt jelentősége van, ugyanakkor azok figyelembevételének kötelezettsége a mezőgazdasági támogatási rendszeren keresztül nem vagy csak részben jelenik meg, miközben a Stratégia többször és különböző formában is utal a közösség számára előnyt jelentő ökoszisztéma-szolgáltatások támogatásának szükségességére.

A mezőgazdasági támogatások szabályozásán túl jelentősége van annak is, hogy a támogatásoknak való megfelelést miként ellenőrzik, a teljesítést hogyan értékelik, a meg nem felelés milyen következményekkel jár, ideértve a bírósági eljárások eredményeit is. A támogatások pozitív vagy negatív hatása azzal is szoros kapcsolatban áll, hogy a védett értékekre és ökoszisztéma-szolgáltatásokra vonatkozó, a támogatásoktól független jogszabályok betartását a különböző hatóságok és az igazságszolgáltatás miként kényszerítik ki.

III.3 Az alaptörvényi garanciális szervezetek, intézmények

A nemzet közös örökségének védelme szempontjából vizsgálendő kérdés, hogy az Alaptörvényben szereplő intézményeknek milyen garanciális szerepe van a negatív hatású mezőgazdasági támogatásokkal szembeni fellépésben. Ezért vizsgálandónak tartottam azoknak a szervezeteknek a tevékenységét, amelyek az Alaptörvényben rögzített feladatellátásuk keretein belül közvetlenül ellenőrzik a mezőgazdasági támogatásokról szóló jogszabályok alapján meghozott hatósági döntéseket, és azoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, valamint amelyek a mezőgazdasági támogatásról szóló döntésekre hatást gyakorolnak. Az Alaptörvény alapján a jogszabályok, valamint a jogszabályok alkalmazása – beleértve a mezőgazdasági támogatásokról szóló döntések jogszabályi alapját és a joggyakorlatot – Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatában, illetve megteremtésében (i) az Alkotmánybíróság, (ii) a bíróságok, (iii) az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekvédelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólója, valamint (iv) az Állami Számvevőszék tölt be kiemelt szerepet.

Az Alaptörvény szerint az *Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve* (24. cikk (1) bek.). E tevékenységén keresztül vizsgálja a jogszabályok és a bíróságok döntéseinek Alaptörvénnyel való összhangját.

A *bíróságok az igazságszolgáltatás letéteményesei*. Igazságszolgáltatási tevékenységük során döntenek a büntetőügyek és magánjogi jogviták mellett a közigazgatási határozatok törvényességéről. A bíróságok közül a *Kúria kiemelt szerepet tölt be, mert az Alaptörvény alapján mint legfőbb bírósági szerv feladata a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása* (25. cikk (1)–(3) bek.). Az Alaptörvény a bíróságok kötelezettségévé teszi, hogy a jogszabályok szövegét azok célján túl az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék a jogalkalmazás során (28. cikk). A Kúria elnöke bármely jogszabály, míg a bíró az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály felülvizsgálatát kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál, kérve a jogszabály vagy egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát (24. cikk (2) bek. e), illetve b) pont).

Az *alapvető jogok biztosa helyetteseivel együtt alapjogvédelmi tevékenységet lát el*, melynek keretében az alapvető jogokkal kapcsolatos viisszasságokat vizsgálja ki, s általános és egyedi intézkedéseket kezdeményez. Az Alaptörvény a nevesített két helyettes közül az egyiket, a jövő nemzedékek szószólóját kifejezetten a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére rendeli (30. cikk (1)–(3) bek.). Az alapvető jogok biztosa a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál (24. cikk (2) bek. e) pont).

Az Alaptörvény szerint az *Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve*. Ennek keretében az államháztartási források felhasználását, valamint a nemzeti vagyon kezelését is ellenőrzi törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontból (43. cikk (1) bek.).

Az Alaptörvény a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljai között sorolja fel a közérdek szolgálatát, a közös szükségletek kielégítését, a természeti erőforrások megóvását és a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítését (38. cikk (1) bek.). Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott társadalmi felelősségre hivatkozva megállapította, hogy amikor az állam a P) cikk által alkotmányos védelem alá helyezett, a nemzet közös örökségéhez tartozó vagyon tulajdonosa, akkor azzal csak oly módon gazdálkodhat, hogy a jelen nemzedékek közös szükségletei mellett figyelembe veszi a jövő nemzedékek szükségleteit is, a természeti erőforrásokat mint önmagukban védendő elemeket (13/2018. (IX. 4.) AB határozat Indokolás [54]). Ez alapján az Állami Számvevőszék feladata annak vizsgálata is, hogy a nemzeti vagyon részét képező és egyúttal a P) cikk hatálya alá is tartozó értékekkel való gazdálkodás során hogyan érvényesülnek ezek az elvárások. A mezőgazdasági támogatásokat helyezve a középpontba, a nemzeti vagyon részét képező tulajdoni tárgyak vonatkozásában vizsgálati kérdéssé válhat egyrészt, hogy a nemzeti vagyonba tartozó termőföldre kötődő mezőgazdasági támogatást hogyan használják fel, másrészt hogy

a mezőgazdasági támogatás igénybevételén keresztül a nemzeti vagyonba nem tartozó termőföldek használói milyen hatást gyakorolnak a nemzeti vagyon P) cikk alá is tartozó értékeire.

Az alábbiak a négy garanciális területet érintő – az 1. mellékletben bemutatott módszertan alapján kiválasztott – dokumentumok, döntések és jelentések elemzésének összegzését és értékelését foglalják magukban. Az elemzések bemutatásának sorrendjét a köztük lévő kapcsolat alakította. Az elemzés a biztosi/szószóloi gyakorlat elemzésével indul. Első helyre azért került, mert megelőzi mind a bíróság, mind az Alkotmánybíróság eljárását. A biztos hatásköre nem terjed ki arra az ügyre, amelyben bírósági eljárás indult. Második helyen a Kúria gyakorlatát ismertetem. A Kúria a hatósági döntésekkel szembeni bírósági eljárást zárja le, ugyanakkor kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását is. A harmadik fejezet az Alkotmánybíróság döntéseiről szól, míg a negyedik fejezet ismerteti az Állami Számvevőszék gyakorlatát.

A korábbiakhoz hasonlóan az elemzés során elsődlegesen azt vizsgáltam, hogy a fenti négy területen miként jelennek meg a mezőgazdasági támogatások, és azon belül mely értékelemek kerülnek kiemelésre, mely ökoszisztéma-szolgáltatás nyer elismerést és védelmet, s a különböző döntések és jelentések hogyan kapcsolhatók az 1–14-ig meghatározott csoportokhoz.

III.3.1 A Biztos és a Szószóloi mezőgazdasági támogatást érintő gyakorlata

A Biztoshoz beadvánnyal az fordulhat, aki úgy ítéli meg, hogy valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti vagy közvetlenül veszélyezteti, s a közigazgatási jogorvoslati lehetőséget már kimerítette vagy nincsen számára biztosítva, továbbá ügyében nem fordult bírósághoz. Ha a biztosi eljárás során a panaszos a bírósághoz fordul, akkor arra az ügyre a Biztos hatásköre már nem terjed ki, ezért az ügyet lezárja. A Biztosnál bárki kezdeményezheti és kérheti tőle, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz, amennyiben valamely jogszabály alaptörvény-ellenessége merül fel. A Szószóloi részt vesz a Biztos vizsgálataiban, ilyenkor közös jelentést adnak ki. A Szószóloi ezenkívül kezdeményezheti, hogy a Biztos forduljon az Alkotmánybírósághoz, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében tájékozódik, és tájékoztatást ad ki a tapasztalatairól.

Mezőgazdasági támogatások miatti panaszok 2012 előtt

A honlapon elérhető jelentések alapján a Biztoshoz viszonylag kevesen fordultak mezőgazdasági támogatással kapcsolatos hatósági döntés miatt. A 2012 előtt született egymásra utaló jelentések közül az egyik 2012 utáni jelentésben

is felbukkant. A 2012 előtti vizsgálatot az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozva végezte el a Biztos (akkor még az országgyűlés biztosa néven), vizsgálva a jogbiztonságot, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jogot. A jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog vizsgálata során áttekintette az eljárási szabályok betartását, és az Alkotmánybíróság határozataira való hivatkozással értékelte azokat. A jelentésben ismertette az Alkotmánybíróság alapjogi elemzését, és azt adaptálva a joggyakorlatra részletesen elemezte, hogy a hatóságnak mely cselekményei azok, amelyek a tisztességes eljárás keretei között érdemi vizsgálat tárgya lehetnek. Ezek közé tartozónak tartotta különösen (i) az értesítéseket, (ii) a helyszíni szemlékre vonatkozó szabályok betartását, (iii) a tájékoztatási kötelezettségeket az ügyfelet terhelő kötelezettségekről és elmulasztásuk esetén azok jogkövetkezményeiről, (iv) a határidők betartását, (v) a hiánypótlási lehetőségeket, (vi) a tényállás tisztázását és azon belül az ügyfél szempontjából kedvező tények rögzítését is.

A határozatok tartalmát tekintve az indokolási kötelezettségen túl kiemelt szerepet tulajdonított azoknak a formai követelményeknek, amelyek segítik az ügyfelet abban, hogy megtudja, ki a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, aki a határozatot hozta, kihez és meddig lehet a határozattal szemben jogorvoslattal fordulni. A többi alapvető jog sérelmét feltételező tevékenységet is az Alkotmánybíróság által kidolgozott elvek mentén értékelte és ítélte meg. A jelentés zárásaként megfogalmazott intézkedések címzettje egyrészt a mezőgazdasági támogatásokról szóló döntéseket meghozó hatóság, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal elnöke, másrészt a területért felelős földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter volt. Míg az elsőnél a konkrét hiányosságok megszüntetéséről szóltak az intézkedések, addig a miniszternek szólók között általános, a felügyeleti jogköréhez kapcsolódó intézkedéseket fogalmazott meg a Biztos, illetve kérte a jogszabályok felülvizsgálatát. A mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos, az elemző keret szempontjából értékelhető szakmai kérdések egyik ügyben sem merültek fel.

Az Alaptörvény 2012. évi hatályba lépését követően a biztosi jelentésekben már az Alaptörvény rendelkezései jelennek meg. A jelentésekben a jogbiztonság (B) cikk (1) bek.), a tisztességes hatósági eljáráshoz (XXIV. cikk (1) bek.) és a jogorvoslathoz való jog (XXVIII. cikk (7) bek.) mellett megjelent az egészséges környezethez való jog (XXI. cikk (1) bek.), a testi és lelki egészséghez való jog (XX. cikk), hivatkozás a nemzet közös örökségére (P) cikk (1) bek.), valamint a nemzeti vagyonra, az azzal való gazdálkodással kapcsolatos, Alaptörvényből fakadó elvárásokra (38. cikk (1) bek.).

Mezőgazdasági támogatások miatti panaszok 2012 után

A Biztos és a Szószóló tevékenysége során az Alaptörvény hatályba lépése után is az Alkotmánybíróság döntéseit vette figyelembe és alkalmazta a hatósági jogalkalmazásra. A panaszosok jelentős része az első és a másodfokú hatóságok eljárását – különösen az eljárási idő túllépését, a döntések meghozatalának elhúzódását vagy elmaradását – sérelmezte. A biztosi vizsgálat ezért kiemelt figyelmet fordított a késedelem okának feltárására. Az okok mögött többször is a szervezeti átalakítások, a változásra való felkészüléshez szükséges idő hiánya, a hatóságok személyi és pénzügyi feltételeinek elégtelensége húzódott meg, amiket a Biztos a jelentésben a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából értékelt, és állapította meg, hogy azok visszásságot okoztak. A hatóságok eljárási mulasztásai vagy nem megfelelő tevékenysége a korábbi ügyekhez hasonlóan a jogbiztonsággal, a tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos visszásságot idézett elő. A biztosi eljárások alatt több esetben is megszületett a panaszos által hiányolt hatósági döntés, illetve a panaszosok bírósághoz fordultak, és ezért a Biztos saját eljárását megszüntette, ugyanakkor a feltárt problémákkal megkereste az illetékes minisztert, valamint a hatóságok vezetőit. Ezekben az ügyekben a kutatás tárgyát képező értékek védelme közvetlenül nem merült fel. A jelentésekből néhány esetben tudható, hogy milyen mezőgazdasági támogatással kapcsolatban született meg a döntés, azonban az alapvető jog sérelmét a vizsgálat nem kötötte a P) cikkhez, tekintettel arra, hogy a panaszok kifejezetten a hatóság eljárását sérelmezték.

Haszonbérlet – mezőgazdasági támogatás – P) cikk

A mezőgazdasági támogatás és a nemzet közös öröksége közötti közvetlen kapcsolatot a Biztos és a Szószóló közös jelentése emelte ki egy, a Nemzeti Földalaphoz tartozó termőföldek pályázati úton történő haszonbérbeadásáról szóló ügyben, azután, hogy a pályázat miatt a panaszos elvesztette haszonbérleti jogát. A panaszos az érintett állami tulajdonú termőföldet az agrár-környezetgazdálkodási támogatási program (AKG) rendszerében ökológiai szántóföldi növénytermesztési célprogram keretei között művelte. A panasz azonban nem a mezőgazdasági támogatással kapcsolatos döntést sérelmezte, hanem azt, hogy az NFA a támogatási időszak végéig nem hosszabbította meg a földterület haszonbérleti szerződését, illetve a pályázati kiírásban nem vette figyelembe az ökológiai gazdálkodás eredményét, a népfőiskolai képzésben betöltött szerepét, illetve nem követelte meg az új bérlőtől annak folytatását. A közös jelentés kiemelte, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló törvény a Biztos kötelezettségévé teszi az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékek védelmét. Erre tekintettel a közös jelentés kiemelte a hosszú

távon át biogazdálkodással művelt területen elért környezeti értékek alkotmányos védelmének jelentőségét. Ennek lényegként fogalmazta meg a természeti adottságokhoz való alkalmazkodást és az adottságok tiszteletben tartását, aminek eredményeként megállíthatók a természeti értékek romlását okozó folyamatok, a természet állapotának javulása pedig az ökoszisztéma-szolgáltatások helyreállítását, megóvását is eredményezi. A közös jelentés alapját képező panasz az NFA pályázati eljárását és annak az Alaptörvény P) cikkébe való ütközését is sérelmezte. A panaszra tekintettel a közös jelentés mindkét kérdéskörre kiterjedt, az eljárás vizsgálata mellett részletesen bemutatta a termőföld AKG keretei közötti hasznosítása és a P) cikk védelme közötti szoros kapcsolatot.

Nemzeti park igazgatóságok

A mezőgazdasági támogatások kérdése a nemzeti park igazgatóságok tevékenységének ellenőrzése során is felmerült. A Biztos 2012-ben a *válság veszteségi projekt* keretében vizsgálta a gazdasági válság miatt hozott állami intézkedések hatását a környezetvédelmi intézményrendszerre. Általános vizsgálata az egészséges környezethez való jog (XXI. cikk) érvényesülése szempontjából vizsgálta a környezetvédelmi felügyelőségeket, a vízügyi szervezeteket, valamint a nemzeti park igazgatóságokat. A jelentésben a mezőgazdasági támogatást a nemzeti park igazgatóságoktól kapott válaszok alapján jellemezték. Azok alapján a mezőgazdasági támogatások rendszere egyrészt mint a nemzeti park igazgatóságok tevékenységének fontos, de nem mindig kiszámítható forrása jelent meg, másrészt mint olyan szabályegyüttes, amely a természetvédelmi kezeléssel nincsen mindig összhangban, sőt az előírások egy része a nemzeti park igazgatóság alapító okiratával és a természetvédelmi kezelési terv célkitűzéseivel is ellentétes. A jelentésben nem szerepel, hogy melyek ezek az előírások.

A Biztos vizsgálatát az Alkotmánybíróság egészséges környezethez való jogot érintően megjelent határozataira tekintettel folytatta le. A jelentés az integrált megközelítést sürgeti, melynek alapja, hogy a Biztos kifejezetten a környezeti ügyek körébe tartozónak tekinti a környezetvédelmi törvényben felsorolt környezeti elemeket – föld, levegő, víz, élővilág, épített környezet és ezek összetevői – érintő, illetve az azokat terhelő – anyag vagy energia kijuttatása – tevékenységeket, jelezve, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését e körben a jogalkotás és a jogalkalmazás során is érvényesíteni kell. Kiemelte a jogalkalmazó hatóságok feladatát az alaptörvényi rendelkezések végrehajtásában, és hangsúlyozta, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítésében más alapvető jog – így a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog – érvényesítése is szerepet játszik. Intézkedései között kiemelte az integrált megközelítés jelentőségét mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás során, továbbá a szervezetek megfelelő és

hatékony működéséhez szükséges források biztosára vonatkozó állami kötelezettséget és felelősséget.

A mezőgazdasági támogatások szempontjából kiemelt jelentések

A jelentések közül kiemelendőnek tartom még az ex lege védelem alatt álló területek védelmét szolgáló védőövezeti szabályozás hiányosságát jelző, a hálózati ivóvízellátásról és az ivóvízbázis-védelemről, valamint a parlagfű egészségkárosító hatásáról szóló jelentéseket, annak ellenére, hogy egyik jelentésben sem szerepelt közvetlenül a mezőgazdasági támogatásra való utalás, azonban a három ügy problémaköre közvetlenül kapcsolódik a mezőgazdasági támogatásokhoz.

Védőövezet

A természetvédelmi törvény alapján ex lege természeti értékek – forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár – körüli védőövezetek kijelölése, illetve hiánya közvetlenül hat a mezőgazdasági támogatások igénybevételére, mert egyrészt meghatározza a támogatásra való jogosultság területi nagyságát, másrészt az ex lege terület védelmét. A Biztos vizsgálatát a jogbiztonságra (B) cikk (1) bek.), az egészséges környezethez való jogra (XXI. cikk (1) bek.), a nemzet közös örökségére (P cikk (1) bek.), valamint a nemzeti vagyonra (38. cikk (1) bek.) tekintettel hivatalból folytatta le.

A védőövezetek olyan területek, ahol a területhasználat, így a mezőgazdasági tevékenység is, korlátozott a védett természeti érték megóvása érdekében. Ennek érvényesítése szempontjából ezért jelentőséggel bír, hogy a jogszabályok milyen korlátozást írnak elő a védőövezetekre, illetve milyen lehetőséget biztosítanak a hatóságok számára a korlátozásra. A jelentés alapján a problémát a hatáskörrel rendelkező miniszter is elismerte, s jogbiztonsági problémaként jelezte, hogy a védőövezeteket, mint a területek jogi jellegét, az ingatlan-nyilvántartásban nem lehet feltüntetni. A Biztos jelentésében hangsúlyozta, hogy a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabályok, hatósági döntések címzettjei számára a kötelezettségek világosak, egyértelműek, kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek, ez pedig feltételezi, hogy mindenki számára ismert a döntések alapját szolgáló jogszabály vagy a hatósági döntésnél alkalmazott szempontrendszer. A Biztos intézkedésével ennek megteremtését kérte a minisztertől. Ugyanakkor a Biztos azt is kiemelte, hogy az ex lege értékek védelme az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik eszköze. A jelentés a kutatás szempontjából értékelhető, ugyanis a védőövezetek fontos szerepet töltenek be a védett természeti értékek állapotának megőrzésében és az általuk nyújtott szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatások fennmaradásában.

Vízbázisvédelem

A mezőgazdasági tevékenységek, különösen a talajjavítás részeként a terület talajának tápanyag-ellátottságát javító tápanyag-utánpótlás, valamint a növényvédő szerek használata közvetlenül befolyásolják a felszíni és felszín alatti vizek állapotát. A Gödöllői Egyetem ivóvízhálózatába került szennyeződések arra hívták fel a figyelmet, hogy a mezőgazdasági tevékenységek a vízbázisok elszennyezésének eredményeként közvetlenül juthatnak el a hálózati vizet fogyasztókhoz, veszélyeztetve az egészségüket. A Biztos jelentésében hivatkozott a jogbiztonságra (B) cikk (1) bek.), az egészséghöz, valamint az egészséges környezethez való jogra (XX. cikk és XXI. cikk (1) bek.), valamint a P) cikkből fakadó védelmi kötelezettségre. A mezőgazdasági támogatások mellett végzett mezőgazdasági tevékenységgel szemben általános elvárás, hogy a tevékenység ne legyen negatív hatással a vizek jó állapotban tartására, illetve jó állapotának elérésére. A biztosí jelentés intézkedései között kiemelte a mezőgazdasági eredetű nitrát, illetve a növényvédő szerekkel szembeni fellépés szükségességét, a monitoring jelentőségét, a vízbázisok védelmét, mely magában foglalja a szigorú hatósági ellenőrzéseket, valamint azt is, hogy az ivóvíz-szolgáltatást nyújtó közszolgáltató ismerje, hogy ki és milyen mezőgazdasági tevékenységet folytat a vízbázis területén. A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy az emberi beavatkozások jelentős mértékben leronthatják a természet, ezen belül is a talaj vízminőség-szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatását.

Gyommentesség

A mezőgazdasági támogatásokra való jogosultság egyik feltétele a terület gyommentes állapotban tartása. Erre tekintettel emelendő ki a gyomnövény parlagfűvel kapcsolatban született három jelentés. 2012-ben a parlagfű pollenjének egészségkárosító hatására tekintettel a Biztos részben panasz alapján, részben hivatalból vizsgálatot rendelt el az egészséghöz való jog (XX. cikk (1) bek.), valamint az egészséges környezethez való jog (XXI. cikk (1) bek.) sérelmével kapcsolatos aggályok miatt. Bár a jelentés a mezőgazdasági támogatásokat nem említi, azonban a jelentés alapját képező szakmai vélemények alapján egyértelmű, hogy a parlagfűpollen okozta levegőszennyezés fő forrását a mezőgazdasági területek képezik, s a negatív hatást a helytelen mezőgazdasági gyakorlat erősíti. A jelentés azt is megállapítja, hogy a parlagfű gyakran a mezőgazdasági területeken folytatott előkészítő műveletek után jelenik meg, ami felhívja a figyelmet arra, hogy ezek a mezőgazdasági beavatkozások a természetkárosítók elleni, illetve a levegőtisztaság védelmét szolgáló szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatást csökkenthetik vagy szüntethetik meg. A jelentés megerősíti, hogy a parlagfű visszaszorítása függ a területhasználók jogkövető magatartásától, hiszen 2008-tól kötelező a parlagfű elleni védekezés.

A parlagfű elleni védekezésre a kormányzat akciótervet dolgozott ki, melynek része a gazdálkodók ismeretének javítása, bővítése a növénytermesztési, technológiai megoldások és a megelőzési lehetőségek alkalmazása érdekében. A Biztos intézkedései között sürgette a komplex megközelítést, a különböző szakmai területek közös munkáját, valamint a törvényi szintű szabályozást.

2014-ben a Biztos a Szószólóval közös jelentésében utóvizsgálat keretében ellenőrizte a probléma megoldásának állását. Ez a jelentés is kiemelte, hogy a talajbolygatás kedvez a parlagfű elterjedésének, míg a bolygatatlan területeken nem tud elterjedni, s a termesztett növények egy köre képes visszaszorítani területfoglalását, ugyanakkor ismert, hogy a parlagfű gyomként mezőgazdasági kárt is okozhat. A jelentés alapján a parlagfű elleni védekezést meghatározza a művelési ág, a műveléssel való felhagyás, a termelés extenzív vagy intenzív jellege, a termesztett növények tulajdonságai, a művelési mód, a talaj- és növényvédelem. A jelentés alapján az is megállapítható, hogy a parlagfű elterjedtségének függvényében változik a terület ellátó ökoszisztéma-szolgáltatása a fent már jelzett két szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatás mellett. Megjegyzendő, hogy miközben az akcióterv része a gazdálkodó számára támogatások kidolgozása a parlagfű elleni védekezés javítása érdekében, a jelentés nem szól arról, hogy mindez milyen kapcsolatba hozható a mezőgazdasági támogatásokkal és az azokra való jogosultság értékelésével, tekintettel a terület gyommentes állapotban tartására vonatkozó kötelezettség teljesítésére.

2014-ben a Biztos a parlagfű okozta egészségkárosító veszélyek miatti panasz alapján egy másik vizsgálatot is folytatott. A panasz ebben az esetben a hatóság késedelmes tevékenységét, illetve mulasztását sérelmezte. A panaszra indult eljárásban a Biztos a jogbiztonság (B) cikk (1) bek.) követelményeinek érvényesítését, a tisztességes eljáráshoz való jog (XXIV. cikk (1) bek.), valamint a petíciós jog (XXV. cikk) érvényesülését vizsgálta. A jelentésben az eljárási kérdések jelentek meg, és az intézkedések is erre vonatkoztak.

A mezőgazdasági támogatások szempontjából kiemelt szószólói megszólalások

A Szószóló tevékenységében a nemzet közös örökségének védelme kiemelt szerepet kap, a biztosi vizsgálatokban való részvétel mellett számos elvi állásfoglalást, figyelemfelhívást, jogalkotási javaslatot fogalmazott meg, amelyek a mezőgazdasági támogatások szempontjából is jelentőséggel bírnak, mert egyrészt bemutatják az értékek védelmének alaptörvényi alapját, másrészt azt, hogy az Alaptörvényben megfogalmazott, az államot és mindenkit terhelő kötelezettség hogyan jelenik meg a mindennapok tevékenységeiben, az azokat meghatározó jogalkotásban és jogalkalmazásban. Ezek az elvi állásfoglalások és figyelemfelhívások az Alkotmánybíróság határozataira hivatkoznak

különböző mélységben foglalkoznak az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó, az értékvédelemhez szükséges anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti kérdésekkel. A dokumentumok a szószólói honlapon elérhetőek. E dokumentumok közül kiemelendők azok, amelyek kifejezetten a mezőgazdasági támogatásokat is érintik, hangsúlyozva a különböző ökoszisztéma-szolgáltatások jelentőségét is, illetve a naperőmű és a termőföld védelmét tárgyaló figyelemfelhívás.

Talajvédelem

A talajok védelmében 2016-ban kiadott elvi állásfoglalás kifejezetten utalt a mezőgazdasági támogatásokra, kiemelve a támogatás és a talajvédelem közötti szoros kapcsolatot, és sürgette annak megerősítését és tudatosítását, hogy amennyiben a földhasználó nem tartja be a talajvédelmi kötelezettségeket, s nem állítja meg a talajdegradációs folyamatokat, akkor az a támogatás megvonását eredményezheti. Az állásfoglalás a termálvizek termőföldön való tárolása miatti másodlagos szikesedés elleni fellépést is ösztönözte. A talajállásfoglalás több, a mezőgazdasági támogatások szempontjából is fontos kérdéssel foglalkozott: a talajműveléssel, a növényvédelemmel, a különböző művelési módokkal, köztük az ökológiai gazdálkodással, a hagyományos gazdálkodási módokkal. A növényvédelem kapcsán kiemelte a természetkárosítók szabályozásában betöltött szerepét, ami a szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatás elismerését jelenti. Felhívta a figyelmet a talaj minősége és a természet növények beltartalma közötti meghatározó kapcsolatra, mely összeköti a talajművelést, a talajvédelmet, ezen belül a talajélővilág, az edafon védelmét a terület ellátó ökoszisztéma-szolgáltatásával.

Talajfunkciók és ökoszisztéma-szolgáltatások

Az ENSZ fenntartható fejlődési célok teljesítéséhez kötődő követelményekről, indikátorokról a Biztos és a Szószóló 2017-ben közös elvi állásfoglalást adott ki. A 15. cél a szárazföldi ökoszisztémák védelme, helyreállítása és fenntartható használatának támogatása, a fenntartható erdőgazdálkodás, a sivatagosodás leküzdése, a talajdegradáció megállítása és visszafordítása, valamint a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása. A célról szóló részben az állásfoglalás részletesen ír az Alaptörvény P) cikke, 38. cikke és az ökoszisztémák és az ökoszisztéma-szolgáltatások kapcsolatáról. A talajra utalva felsorolja mindazokat a talajfunkciókat, amelyek ökoszisztéma-szolgáltatásként is értelmezhetők, értelmezendők. A talajok védelmével a célhoz tartozó 15.3. feladat foglalkozik: 2030-ig a sivatagosodás leküzdése, a leromlott földterületek és talaj helyreállítása, beleértve a sivatagosodás, aszály és árvizek által érintett

területeket, valamint törekvés a talajdegradáció nélküli világ elérésére. A Biztos és a Szószóló ismertették ezzel kapcsolatos álláspontjukat, és javaslatot tettek indikátorokra. Az állásfoglalás ebben a részben már közvetlenül utal a mezőgazdasági támogatásokra és az azokkal szemben megfogalmazható elvárásokra, kiemelve a talajvédelmi tevékenységet.

Az öntözéses gazdálkodás támogatásának feltétele

A Szószóló az évek során számos dokumentumot, elvi állásfoglalást, figyelemfelhívást, az Alkotmánybíróság eljárásához Amicust (az Alkotmánybíróság munkáját segítő, a vitával kapcsolatos véleményt) fogalmazott meg és adott ki a felszíni és felszín alatti vizek védelme érdekében, felhívva a figyelmet arra, hogy vizeink mennyiségi és minőségi állapotának megőrzése a jelen és jövő nemzedékek életfeltételének megóvását jelenti. E dokumentumok mind elérhetőek a szószólói honlapon. A mezőgazdasági támogatások szempontjából közülük kiemelendő a 2020-ban az öntözéses gazdálkodás megerősítését célzó törvényalkotási folyamatban kiadott figyelemfelhívás és a jogalkotási javaslat, valamint a 2023-ban kiadott, a mezőgazdasági célú talajvíz-kivételi kutak engedélyezési rendszerének enyhítésével szemben megfogalmazott figyelemfelhívás. A dokumentumokban hivatkozott az Alaptörvénynek a nemzet közös örökségéről (P) cikk (1) bek.), illetve az egészséges környezethez való jogról (XXI cikk (1) bek.) szóló cikkére.

A 2020-as dokumentumok aláhúzzák, hogy a mezőgazdaság hosszú távú fejlesztését az szolgálja, ha a jogszabályok segítik a gazdákat a helyi viszonyokhoz való alkalmazkodásban, s a felszín alatti vizek öntözési célú kivételével szemben a felszíni vizek használatát mozdítják elő. Törvényalkotási javaslatában a Szószóló kiemelte, hogy a felszín alatti vizek túlhasználata a talajvízszint süllyedéséhez vezet, s ez veszélyezteti a felszín alatti vizektől függő növényzet életfeltételét a mezőgazdasági művelés alatt álló területeken is. A Szószóló felhívta a figyelmet a vízkészletek véges voltára, ami a hozam növelését szolgáló öntözés támogatásához is elengedhetetlenné teszi a különböző vízigények összehangolását lehetővé tevő engedélyezési rendszer fenntartását, a vízkivételek ellenőrzését és az illegális vízkivételek visszaszorítását, felszámolását.

A 2023-ban kiadott figyelemfelhívás az engedélyezési rendszer enyhítésével, illetve az engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően létesített mezőgazdasági öntözési célú kutak jogszerűvé tételével szembeni alkotmányos aggályokra hívta fel a figyelmet, jelezve, hogy a módosítás veszélyezteti a felszín alatti vízkészletek mennyiségét és minőségét is.

A Szószóló megszólalásai a mezőgazdasági támogatások szempontjából is értelmezhetőek. Tudatosítják, hogy az öntözés engedélyezési rendszerének megváltoztatása a mezőgazdasági támogatások szempontjából is kiemelt

jelentőségű, tekintettel arra, hogy egyrészt a támogatások feltétele a vízkivételek vízjogi engedélyezése, ezért az engedélyezési rendszer módosítása a támogatásra való jogosultságot is negatívan érintheti. Másrészt a gazdák helyi viszonyokhoz való alkalmazkodásában, így a gazdaságosan természetű növények kiválasztásában, a vízjogi engedélyeknek meghatározó szerepe van, mert az állam azon keresztül tájékoztatja a gazdát a helyi vízkészlet öntözési célú hasznosíthatóságáról, elérhetőségéről és minőségéről. Továbbá az engedélyezési rendszeren keresztül teremti meg a vizekhez való hozzáférés kiszámíthatóságát, segítendő a klímaváltozáshoz való alkalmazkodást is.

Integrált védelem a parlagfű ellen

A Szószóló 2017-ben javaslatokat fogalmazott meg a parlagfűvel kapcsolatos problémák megoldására (*A Jövő Nemzedékek Szószólójának javaslatai a parlagfű probléma elleni hatékony fellépések tekintetében*). Ebben kiemelten foglalkozott a mezőgazdasági támogatásokkal, a támogatáshoz jutás feltételeként a terület gyommentes állapotban tartásával. Javaslatai a növényvédelemhez, a talajműveléshez, növénytermesztéshez, művelési módokhoz kötődnek. A parlagfű okozta káros hatásokra tekintettel a Szószóló hivatkozik az egészséghez való és az egészséges környezethez való jogra (XX. és XXI. cikk (1) bek.), valamint a tulajdonhoz való jog részét képező, ezért az Alaptörvényből fakadó társadalmi felelősségre (XIII. cikk (1) bek.). Ezen alapvető jogokból fakadó védelmi kötelezettséget összeköti a P) cikkben rögzített, az államot és mindenkit terhelő kötelezettséggel. A természeti értékek megőrzésének kötelezettsége, valamint a parlagfű okozta egészségkárosító hatások csökkentésére vonatkozó kötelezettségek összekötése egyrészt a természet szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatásának, másrészt az emberi tevékenységek ökoszisztéma-szolgáltatás mennyiségére és minőségére gyakorolt hatásának elismeréseként értelmezhető. Megjegyzendő, hogy a javaslat összegzi a korábbi szószólói, biztosi megszólalásokat – ideértve a korábbi szószólók, biztosok megszólalásait – is. Ez alapján az akkori biztos az egészséges környezethez és a testi és lelki egészséghez való jogra hivatkozva már 2004-ben sürgette a parlagfű elleni fellépést.

A naperőművek és a termőföld védelme

A Szószóló 2021-ben kiadott figyelemfelhívása elsősorban a termőföld mennyiségi védelmében született meg, és emelte ki azokat az alaptörvényi megfontolásokat, amelyeket figyelembe kellene venni a naperőművek termőföldeken való elhelyezhetőségének szabályozásakor, engedélyezésekor. A figyelemfelhívás tartalmát tekintve értelmezhető a termőföld különböző ökoszisztéma-szolgáltatásainak védelmeként. A figyelemfelhívás általános követelményként

fogalmazza meg a napelem-beruházások engedélyezését termőföld helyett a már lefedett területeken, ezzel a termőföld ökoszisztéma-szolgáltatásainak általános védelmét mondja ki. Az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatás védelme kerül előtérbe, amikor a napelem-beruházások engedélyezhetőségénél figyelembe veendő szempontként határozza meg a termőföld mezőgazdasági művelésre való alkalmasságának hiányát vagy gyengeségét, illetve az alkalmazható technológiát. Ez utóbbi esetben azoknak a technológiai megoldásoknak a támogathatóságát emeli ki, amelyek nem zárják ki a terület művelési ág szerinti mezőgazdasági célú hasznosítását, hanem képesek az energia-termelési igény és a mezőgazdasági hasznosítás közötti összhangot megteremteni (agrofotovoltaikus naperőművek). Mindez jelentőséggel bír a mezőgazdasági támogatások szempontjából is, hiszen a figyelemfelhívással a Szószóló azért emelte fel hangját, hogy kifejezésre juttassa és megerősítse: a jogalkotó államnak az Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a fenti szempontok érvényesítése a gazdákra vonatkozó szabályokban is.

Az Országgyűlésnek szóló éves beszámolók

Az Országgyűlésnek készülő éves beszámolók közül csak néhány beszámolóban szerepel a mezőgazdasági támogatásra való hivatkozás, ugyanakkor a szószólói tevékenységről szóló rész minden évben foglalkozik a természeti értékek védelmével és különböző szempontok mentén és különböző mélységben az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal is. A nemzet közös örökségére a P) cikk alapján hivatkozó, az egyes alkotmányos értékekhez kötődő szószólói tevékenységet külön-külön bemutató ismertetés először a 2013. évi tevékenységről szóló beszámolóban jelent meg. Azóta az éves beszámolókból a szószólói fejezetben minden esetben önállóan is megjelennek azok az értékek, amelyek védelmét az adott évben a Szószóló kiemelten kezelte.

A mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó közvetlen utalásra tekintettel az éves beszámolók közül kiemelendő a 2013-as, melyben az ökológiai gazdálkodás jelentőségére hívta fel a Szószóló a figyelmet. A 2015. évi beszámoló szerint a Hivatalhoz közérdekű bejelentés érkezett jogosulatlan mezőgazdasági támogatás felvételéről. A 2016. évi beszámoló ismertette a Biztos mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos átfogó vizsgálatának eredményeit. A 2019. évi beszámoló tájékoztatott arról, hogy a Szószóló és munkatársai elméleti ismereteket és gyakorlati tapasztalatokat szereztek az extenzív gyümölcsös, valamint a mélymulcsos kertészet eredményeiről, a mezőgazdasági támogatások hiányosságairól, negatív hatásairól. A 2021. évi jelentésben a Szószóló a mezőgazdasági támogatások negatív hatásait említi, hangsúlyozva, hogy az agrártámogatás a művelésre alkalmatlan, rendszeresen belvízjárta területeken is támogatja a művelést, ahelyett hogy a területi adottságokat figyelembe vevő hasznokat hozó területhasználatot támogatná. A 2022. évi jelentés a

KAP-stratégiáról alkotott szószólói véleményt ismerteti az aszálykezelésről és az öntözés támogatásáról szóló részben, kiemelve a területi adottságokhoz való alkalmazkodás jelentőségét, az ahhoz igazított mezőgazdasági támogatási rendszer érvényesítésének szükségességét.

III.3.2 A Kúria értékvédelmi szerepe a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos bíróági döntések felülvizsgálatán keresztül

A kiválasztott bíróági határozatokat a Kúria felülvizsgálati eljárása keretében hozta meg. A Kúria felülvizsgálati eljárását ítélettel zárta, kivéve, amikor egy fiatal gazdát érintő támogatási ügyben az Európai Unió Bíróságához fordult előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezve, vagy amikor a törvényi követelményeknek nem megfelelő felülvizsgálati kérelmet nem fogadta be. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria a közigazgatási hatóság döntésével szembeni bírói jogorvoslat során hozott ítélet jogszerűségét vizsgálhatja felül a felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem keretei között. A közigazgatási határozattal szembeni bírói jogorvoslati eljárásban a bíróság a megtámadott közigazgatási hatósági határozatról hoz döntést, a kereseti kérelem és az ellenkérelem keretei között vizsgálva az anyagi jogi és eljárásjogi kérdéseket. A Kúria ítéleteinek szerkezete – a vitától függően – korlátozott mértékben ugyan, de lehetővé teszi a vita alapjául szolgáló hatósági döntés megismerését, valamint a bírósági jogorvoslat során hozott döntések terjedelmét és lényegét is. A Kúria ítéletei alapján jól kirajzolódik, hogy a mindennapi életben a gazdák hogyan találkoznak a mezőgazdasági támogatások rendszerével, a jogérvényesítés kapcsán milyen pontok azok, ahol a bírósági kontroll a jogorvoslaton keresztül érvényesülhet. Az ítéletekből az is jól körvonalazódik, hogy a mezőgazdasági támogatási rendszerben való részvétel önkéntes, de ha egyszer valaki abba bejelentkezett, akkor köteles betartani a hazai és uniós jogszabályok által meghatározott „játékszabályokat”. E szabályok mind a támogatást kérő, mind a hatóság magatartását, cselekményeit jogkövetkezményekkel járó kötelezettségekkel alakítják át. A hatósági döntések a támogatást kérő magatartását minősítik, míg a bíróság elé kerülő ügyekben a bíróság a támogatást kérő keresete alapján a hatóság döntését értékeli, a támogatást kérő magatartását is figyelembe véve.

Az ítéletek alapján megállapítható, hogy a támogatási rendszer működéséhez a felek együttműködésére van szükség. Ennek az együttműködésnek a két oldala más. A támogatást kérőnek ismernie kell a támogatási feltételeket, ami kiterjed a jogokra, a kötelezettségekre, a kötelezettségek nem teljesítéséből fakadó jogkövetkezményekre. A hatóság oldalán kiemelt jelentősége van a tájékoztatási kötelezettségnek, ami kiterjed a hatósági határozatokra is, mert a határozatok nemcsak a hatósági döntéseket foglalják magukban, hanem

a támogatást kérőt is tájékoztatják a vele szemben elvárt magatartásról vagy a múltbéli magatartás jogkövetkezményeiről. A támogatási rendszerbe való belépés a támogatást kérő saját döntése, ő adja meg azokat az adatokat, amelyek kijelölik jogait és kötelezettségeit. A hatóság nem tesz mást, mint a vállalások teljesítését ellenőrzi a vonatkozó szabályok szerint. A mezőgazdasági támogatások rendszere hatósági határozatok sorozatán keresztül érvényesül. A határozatok egymásra épülnek, ugyanakkor minden egyes hatósági határozat önállóan értékelendő, ami azt jelenti, hogy fellebbezés híján jogerőssé válik.

A közigazgatási hatósági döntések aljáról
és bírósági értékeléséről a Kúria ítéletei alapján

A Kúria ítéletei alapján jelentőséggel bír, hogy milyen módszertan, illetve igazolás alapján állapítja meg a hatóság a nem megfelelést, utasítja el a kérelmet, vagy vonja vissza a támogatást megítélő határozatát. Ebből a szempontból külön kell értékelni egyrészt a jogszabályokba foglalt követelményeket, az igazolás módjára és tartalmára vonatkozó kötelező előírásokat, a hiánypótlási lehetőségeket, az automatikusan alkalmazandó jogkövetkezményeket, másrészt a hatóság különböző cselekményeit, a tényállás tisztázását, az ellenőrzést, a helyszíni szemlét és az arról felvett jegyzőkönyvet, a dokumentumok kézbesítését, a határozatok indokolását, az elévülést. A Kúria ítéletei alapján a bíróságok a hatósági döntések felülvizsgálata során ezeket kiemelten vizsgálták. Az első csoportba sorolható ügyek kapcsán a bírósági eljárás során alapvetően azt kellett eldönteni, hogy a hatóság megfelelő jogszabályt alkalmazott-e, megfelelően döntött-e arról, hogy mikor kell közvetlenül az uniós jogot alkalmazni, illetve mikor melyik hazai jogszabály hatálya alá tartozik az adott ügy, a hatóság a jogszabályt megfelelően értelmezte és alkalmazta. A második csoportba tartozó ügyekben a bírósági eljárás során a hatósági eljárásokkal szembeni formai és tartalmi elvárásokat egyaránt értékelte, figyelembe véve a jogszabályi kereteket, a hatóságot terhelő tényállás-tisztázási kötelezettséget, valamint a hatóságot, illetve a támogatást kérő bizonyítási kötelezettségeit.

A bírósági jogorvoslati szakban a tényállás tisztázatlansága esetén a bírósági döntések megalapozottságához a bíróság felhívta a feleket bizonyítási kötelezettségeik teljesítésére, és azok teljesítésére, illetve elmaradására tekintettel hozta meg döntését. Amikor a bírósági szakban a tényállás tisztázására került sor, a Kúria minden esetben vizsgálta, szükség esetén kiemelte, hogy a bíróság csak a támogatási jogcím, valamint a támadott határozat keretei között dönthet, mert egyrészt a jogcímen nem terjeszkedhet túl, másrészt a hatóságtól nem vonhatja el hatáskörét. Kiemelendő az is, hogy a bírósági eljárások célja minden esetben magához a támogatáshoz, az azzal kapcsolatos hatósági döntéshez kapcsolódott. Önmagában azt nem vizsgálta, hogy a támogatást kérő tevékenysége milyen környezeti hatást váltott ki, hanem azt, hogy a támogatás

jogszabályban rögzített követelményeinek mennyiben felelt meg, és a meg nem felelés esetén a hatóság azt megfelelő módon bizonyította-e akár a jogszabályokra, akár saját cselekményeinek eredményére való hivatkozással. Ha jogszabályi követelmények alapján a hatást is értékelni kellett, akkor természetesen a vizsgálat arra is kiterjedt, de ilyenkor is annak volt jelentősége, hogy a hatást melyik fél tudta bizonyítani.

Az elemzés alá vont ügyek közigazgatási ügyek voltak, azonban néhány ügynek büntetőjogi vonatkozása is volt. A természetvédelmi területek mezőgazdasági célú hasznosítása során a természetkárosítás, míg a jogosulatlan támogatás igénybevétele esetén a csalás bűncselekménye merült fel. A büntetőeljárás során bizonyított tényeket a támogatási döntések megalapozásához, a tényállás tisztázásához használták fel.

A meg nem felelési okok sokszínűsége mögött (i) az adminisztratív jellegű szabályok ismeretének hiánya vagy figyelmen kívül hagyása mellett (pl. mikor mit és milyen úton kell benyújtani, milyen következmények fűződnek a különböző cselekményekhez, nyilvántartásokhoz) (ii) a HMKÁ-hoz kapcsolódó kötelezettségek teljesítésének elmulasztása (leggyakrabban a gyommentes állapot megőrzésének elmaradása), (iii) a vállalt kötelezettségek teljesítésének elmulasztása és (iv) a mezőgazdasági támogatástól független külső körülmények (birtokviták, szerződések teljesítése) húzódnak meg.

Az igazolások jelentősége

A támogatásokról szóló döntés meghozatalakor a hatóság és a bíróság is a jogszabályi feltételek teljesítését vizsgálta. A feltételek teljesítése alapvetően tények igazolását jelenti. Ezek a tények elsődlegesen cselekmények megtörténtét rögzítik, a szankciók alkalmazásakor nyerhet leginkább jelentőséget a hatás, amennyiben az értékelési szempontok között megjelenik, hogy a meg nem felelés milyen súlyú, illetve milyen távon belül orvosolható. Ezek adhatnak némi támpontot a természeti állapot minőségi változásának megítélésére, azonban a minőség értékelése csak akkor kerül középpontba, ha maga a jogszabály a támogatást valamilyen minőséghez, annak igazolásához köti. A minőség legegyszerűbben a védett természeti területek, valamint a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek támogatása esetén jelenik meg. E körben ugyanis egyértelműen meghatározott, hogy mi a védendő tárgy, és a védelemhez milyen, a területhasználatot meghatározó szabályokat kell alkalmazni. A védett természeti területek, valamint a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek esetén megvannak azok az értékelési szempontok, amelyek alapján az egyes tevékenységek okozta hatásokat is értékelni lehet, illetve kell. Különösen igaz ez azokra a kiegészítő kifizetésekre, amelyeket a gazdák az ilyen minőségű területek hasznosításához igényelhetnek.

A mennyiségi változás, ha értékelhető, akkor leginkább a támogatható terület méretéhez, annak változásához kötődik. A terület nagysága ugyanakkor nem a természetes állapot és a változás értékelése szempontjából bír jelentőséggel, hanem abból a szempontból, hogy a támogatás mekkora területre igényelhető.

Az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésének megjelenése

A természet nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatások értékelése a támogatási döntésekben elsődlegesen az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatások kapcsán merül fel, ilyen az elvárt hozam elérése, azt azonban a hatóság már nem vizsgálja, hogy az adott terület alkalmas-e az adott növény termesztésére, illetve a hozamelvárást milyen módon, milyen eszközök – művelési mód, talajjavítás, gépesítés – alkalmazásával sikerült teljesíteni. A hozamelvárást teljesítésének hatósági elismerésében elsődlegesen az igazolásnak van jelentősége, annak, hogy a gazda a jogszabályban rögzített adminisztratív kötelezettségeit megfelelően teljesítette-e vagy sem. A terület ellátó ökoszisztéma-szolgáltatásának figyelembevételére részben a kedvezőtlen adottságú területek támogatása is lehetőséget ad. A nem támogatható növények nevesítésével a támogatási rendszer hozzájárulhat a természeti viszonyokhoz való alkalmazkodáshoz. A természeti viszonyokhoz való alkalmazkodás kérdésként merülhet fel a ritka szántóföldi növényfajták termesztését segítő támogatások esetén is. Az ítélek alapján a termesztés területének kiválasztásakor nem minden esetben veszik a gazdák figyelembe a terület agroökológiai adottságát, több ügyben is felmerült, hogy a termesztés megghiúsulását – a gazda szerint – a kialakult belvíz, illetve egyéb természeti viszony okozta. Mindez ismételten aláhúzza azt, hogy a támogatásban való részvétel, illetve hogy milyen támogatási célprogramban kíván valaki részt venni, a gazdák döntése. Bár ebből fakadóan a meg nem felelés jogkövetkezményeit a gazdának kell viselnie, ez alól kivételt képez, ha a természeti okok vis maiorként értékelhetők. A vis maior megítélésében az nem játszik szerepet, hogy a gazda az agroökológiai feltételeket – többek között a terület belvízérzékenységet – figyelmen kívül hagyta vagy sem.

Az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatás minőségében, mennyiségében bekövetkező negatív változásokat, valamint a természet szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatásait a vis maior bejelentéseken keresztül veszik figyelembe, értékelve a negatív hatásokat és az azok megelőzésére, csökkentésére tett beavatkozásokat. Az ítéletek azonban arra is felhívják a figyelmet, hogy a támogatás megítélés szempontjából nem feltétlenül a vis maior esemény értékelése nyer jelentőséget, hanem az, hogy a támogatást kérő a bejelentésre vonatkozó eljárási kötelezettségeket betartotta-e vagy sem. Jól példázza ezt a kaszálási kötelezettség nem teljesítése, aminek elmaradását a gazda az aszály miatti fűtermés hiányával

indokolta, azt azonban vis maiorként nem jelentette be, ezért a támogatásra való jogosultság mértékének megítélésakor az aszályt nem vették figyelembe.

Az ellátó és a szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatások értékelése

Az ítéletek között találhatók olyanok, amelyek egyszerre értelmezhetők az ellátó és a szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatások szempontjából is. Ezek közé tartozik az is, amelyben a Kúria az Alaptörvény P) cikkére hivatkozott. Megjegyzendő, hogy az elemzett ítéletek közül csak egy ilyen ítélet volt. Az ítélet az állandó gyepterületek ökológiai gazdálkodás keretei között tartását értékelve állapította meg, hogy az a P) cikk végrehajtásának tekinthető. A P) cikk a biológiai sokféleséget a nemzet közös örökségének tekinti, így a gyepterület által nyújtott élőhely-szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatás is e körbe esik. Az ítélet azonban nem a gyepterület védelméről szól, hanem arról, hogy a nem gyepeként, hanem szántóként művelt támogatott területre vonatkozik-e a terménydiverzifikációs kötelezettség. E kötelezettség a biológiai sokféleség megőrzése mellett a természetkárosítókat szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatást is erősíti, ugyanakkor a terület ellátó ökoszisztéma-szolgáltatását érinti. A zöldítés részeként a kötelezettség alól a gazda mentesül, ha összterületének több mint 75%-a ökológiai gazdálkodás keretei között művelt gyepterület. A kérdéses ügyben a gyepterület nagysága az összterület-számítás alapján meghaladta a 75%-ot, így a Kúria ítélete a terménydiverzifikációs kötelezettség alóli mentesülésről szólt és azt erősítette meg.

Az ítélet ellentmondásos, mert a döntés egyszerre erősíti és gyengíti a biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó P) cikkből fakadó kötelezettséget. Azzal, hogy a Kúria a gyepterület ökológiai gazdálkodásban tartásának alaptörvényi jelentőségét kiemelte, a P) cikk érvényesülését a jogalkalmazás szintjén erősítette. Ugyanakkor az összterület-számításra vonatkozó megállapítása éppen azt tette lehetővé, hogy a gazda a biológiai sokféleség megőrzését szolgáló kötelezettség alól mentesüljön, ezzel a döntés a P) cikkből fakadó általános védelmi kötelezettséget gyengítette, hiszen az alaptörvényi kötelezettség teljesítése mindenkit és mindenhol terhelő kötelezettség, azt nem lehet százalékokhoz kötni. Az ellentmondás feloldásához kiemelendő és hangsúlyozandó, hogy a Kúria P) cikkre való hivatkozása csak az ökológiai gazdálkodásra értelmezhető, az ítélet nem adhat alapot a P) cikkből fakadó kötelezettség általános jellegének megkérdőjelezésére, s a P) cikk nem hívható fel úgy, mintha a diverzifikációs kötelezettség alóli mentesülés összhangban lenne.

A terménydiverzifikáció mellett a vetésváltásnak is fontos szerepe van egyrészt az ellátó, másrészt a szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatások szempontjából. A vetésváltási kötelezettség a köztük lévő szoros kapcsolatra hívja fel a figyelmet. A vetésváltás fontos szerepet tölt be a talaj állapotának

megőrzésében, valamint a károkozók visszaszorításában, azaz közvetlenül befolyásolja a terület talajjal és károkozókval kapcsolatos szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatását. Ugyanakkor a talaj minőségétől, illetve a károkozók jelenlététől függ többek között, hogy a területről milyen minőségű és mennyiségű termény takarítható be. Ezt a kapcsolatot a Kúria ítéleteiben kimondatlanul is megerősítette azáltal, hogy hangsúlyozta, a vetésváltási kötelezettség nem a személyhez, hanem a területhez kötődik, és mindig azt kell vizsgálni, hogy a területen az előző évben milyen terményt vetettek, akkor is, ha közben a földhasználó személyében változás következett be.

A szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatás elismerése és a növényvédelem

A természet károkozók szabályozását nyújtó ökoszisztéma-szolgáltatását növelik azok a támogatások, amelyek pénzügyi forrást biztosítanak madárodúk kihelyezéséhez. Miközben maga a támogatás a madarak rovarok és gyomnövények szabályozásában betöltött szerepének elismeréseként is értelmezhető, addig az adóhatóság azt állapította meg, hogy azoknak nincsen termelő célja, ezért adólevonás sem érvényesíthető a beszerzés kapcsán. A bírósági eljárásban a bíróság osztotta az adóhatóság álláspontját, és a jogvitát lezáró Kúria ítélete is csak természetvédelmi szempontból értékelte az odúkat, megállapítva, hogy azok a gabonatermesztéshez kapcsolódó tevékenységeknek – termékértékesítés, szolgáltatás – nem elengedhetetlen feltételei. Az integrált növényvédelem lényegét ez az ítélet figyelmen kívül hagyja. Az integrált növényvédelemnek szerves részét képezi a természet ökoszisztéma-szolgáltatásainak igénybevétele, azok minőségének javítása, és csak azok elégtelensége esetén engedi meg a vegyszerek használatát. Ez alapján a gabonatermesztés, mint gazdasági tevékenység, szerves részét képezi a természet károkozókval szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatását segítő beruházás. Az ítélet felhívja a figyelmet arra, hogy a természet nyújtotta növényvédelmet biztosító szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatás feltételét megteremtő berendezések megítélése más, mintha a növényvédelmet vegyszerekkel végeznék el. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a madárodúk mezőgazdasági támogatására is a nem termelő mezőgazdasági beruházás jogcím alatt van lehetőség.

Egy másik ügyben a Kúria felhívta a figyelmet arra, hogy a meg nem felelés miatti jogkövetkezmények megállapításakor figyelembe kell venni az ökológiai gazdálkodásra vonatkozó speciális szabályokat. A Kúria nem fejtette ki, hogy ez mit is jelent. Mivel az ügyben a gazda egymást követő években nem őrizte meg minden táblán a gyommentes állapotot, és az súlyos szankciót vont maga után, valószínűsíthető, hogy az utalás többek között a növényvédelmi szabályokra vonatkozott.

A kunhalmok védelme

A természet állapotának és ökoszisztéma-szolgáltatásainak megőrzése szempontjából jelentőséggel bír a tájképi elemek megőrzése, köztük a kunhalmok védelme. A kunhalmok a természetvédelmi törvény alapján ex lege védelem alatt állnak nemcsak tájképi, hanem kultúrtörténeti jelentőségük miatt is, a kunhalmok kulturális örökségünk részét képezik. A védelem szempontjából jelentőséggel bír, hogy a kunhalmot érintő bármilyen beavatkozás, a mezőgazdasági támogatás keretein belül a HMKÁ-követelmények betartása vagy annak elmulasztása hogyan befolyásolja annak állapotát. A Kúria elé került ügyben a támogatást kérő és a hatóság a kunhalmot érintő tevékenységet másként ítélte meg. Míg a hatóság a HMKÁ-követelmények be nem tartásának minősítette a kunhalmon végzett tevékenységet, és szankciót határozott meg, addig a bíróság eljárása során a felvett bizonyítékok alapján a hatóság döntését megsemmisítette, jelezve a helyszíni szemle hiteltelenségét az alkalmazott vizsgálati módszer leírásának hiánya miatt. A Kúria az ítéletet hatályában fenntartotta. Az ügy felhívja a figyelmet arra, hogy az ex lege védelem alatt álló kunhalmok védelme megkívánná olyan útmutatók elkészítését, amelyek a kunhalmokon folytatható, a természeti állapot megőrzését szolgáló mezőgazdasági jellegű tevékenységekről és azok ellenőrzéséről szólnak.

Az ökoszisztéma-szolgáltatások
sokszínűségének megjelenése az ítéletekben

A természet által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások összetettsége az ítéletekben is tetten érhető. Azokban az ügyekben, ahol a támogatások meghatározott hozam elérését teszik kötelezővé, jelentősége van annak, ha a hozam-elvárásnak a gazda nem tud megfelelni. Az okok megítélésekor szempontként jelent meg az aszály, a gyomosodás, a kötelezően telepítendő tőkeszám hiánya. A kérdés ezekben az esetekben az, hogy a hozamelvárás nem teljesítése mire vezethető vissza: a természet ellátó és szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatásainak elégtelenségére, csökkenő voltára vagy az emberi beavatkozásra, a negatív természeti hatások kivédését szolgáló tevékenységek elmaradására.

Az elemzett ítéletek tanulsága szerint a terület gyommentes állapotban tartása az egyik gyakori ok, ami miatt a gazdák csökkentett összegű támogatáshoz jutottak, s ha ez az egymást követő években is megjelent, akkor a támogatásból akár ki is zárták őket. A felek érvelése alapján a gyommentes állapot megőrzésében nem csak a különböző védekezési technikák játszanak szerepet. A gyomnövény mechanikus úton vagy vegyszer alkalmazásával való eltávolítása mellett jelentősége van annak is, hogy a vetett növény egy idő után képes-e elnyomni a gyomnövényt, és ezen keresztül a gyomos állapotot megszüntetni, csökkenteni. Az ügyekből az látható, hogy a gyomnövények

területfoglalását és a vetett növények hozamára gyakorolt negatív hatását a hatóságok figyelembe veszik, azonban a fordított helyzetet, a természettt növények gyomnövényeket elnyomó hatását már nem. E hatás megítélésében kulcsszerepet játszana a helyszíni szemle időzítése, illetve a növényvédelmi megközelítés, az, hogy figyelembe veszik-e a természettt növény és a gyomnövény kapcsolatát a gyommentes állapot fenntartásában. Az már egyre inkább elfogadottá vált, hogy a károsítók elleni védekezés szempontjából a terménydiverzifikációs kötelezettségek, valamint a használható takarónövények meghatározása jelentőséggel bír. Vizsgálandó kérdés, hogy ez hogyan befolyásolja a gyommentes állapot megőrzésére vonatkozó kötelezettségek teljesítésének megítélését.

Az agrárkörnyezet-védelmi támogatások között az Alaptörvény megalkotása előtt is szerepeltek olyanok, amelyek kifejezetten a P) cikk által védett értékekhez köthetők, s azon belül is a biológiai sokféleség megőrzését szolgálták. Az AKG-n belüli két támogatási cél – a *Füves élőhelyek kezelése* és a *Magyar szürke szarvasmarha védelme* – jól kapcsolódnak egymáshoz, a legeltetési állattartás a füves élőhelyek biológiai sokféleségének fenntartásában fontos szerepet tölt be. Az elemzett ügy ugyanakkor nem arról szólt, hogy e védelmet a gazda hogyan látta el, hanem arról, hogy gazdálkodását mekkora területen folytatta. A füves élőhelyek kezelése és a magas genetikai értéket képviselő lovak tartása is a két terület szoros kapcsolatára utal. Az állandó gyepterületek gondozási szabályai szigorúak, nem engedik meg a gyepek feltörését, a növényvédő szerek használatát, a műtrágyázást vagy az öntözést a gyepek élővilágának megőrzése érdekében. Ezek a szabályok azonban segítik a gyepek nyújtotta egyéb szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatás megőrzését is, még akkor is, ha ezekről az ítéletekben nincsen szó.

Az ítéletek tanúbizonysága szerint a gazdák a tarlóégetés tilalmát nem minden esetben tartják be. A tarlóégetés számtalan szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatás nyújtását károsítja, csökkenti. A tarlóégetés tilalmának kikényszerítését biztosító ítéletek segítik a magatartás megváltoztatását. Ugyanakkor az ítéletek nem az ökoszisztéma-szolgáltatásokban bekövetkező károokra hivatkoznak, hanem azt vizsgálják, hogy az égetéssel kapcsolatos követelményeket a támogatást kérő betartotta-e, illetve a hatóság a jogszabályokat, a negatív jogkövetkezményeket megfelelően alkalmazta-e, valamint hogy mennyiben tett eleget tényállás-tisztázási kötelezettségének, különösen amikor esetleg harmadik fél miatt következett be a tüzeset.

Az állattartással kapcsolatos támogatások között jelennek meg az állattartó telepek korszerűsítését szolgáló támogatások. Ezen ügyek egy részénél a teljesítés ütemezése, az abban való késedelem vezetett a negatív jogkövetkezmények alkalmazására. Ezeket az ügyeket inkább építési, mint állattartással kapcsolatos ügyeknek tekinthetjük, hiszen arról nem szólnak, hogy miként fogják javítani az állatok tartásának körülményeit.

A fiatal gazdáknak nyújtott támogatásokkal kapcsolatos viták jól mutatják, hogy a mezőgazdasági támogatások céljai között milyen fontos szerepet tölt be a vidéki mezőgazdaságból élő népesség megőrzése, valamint a korosztályváltás. Az átnézett ügyekben a támogatásra való jogosultság körüli viták legtöbbször a vidékre való költözés elmaradása, a gazdasági társaságban betöltött vezetői szerep igazoltságának hiánya, valamint a vállalt üzemméret elérésének késedelmes volta miatt alakultak ki. Természetesen a hatósági eljárásokban s így a bírósági eljárásokban is vizsgálták a többi vállalt kötelezettség betartását, többek között az ökológiai gazdálkodás folytatását.

A különböző területek földhasználati szabályairól szóló képzéseken való részvétel a támogatásra való jogosultság feltételeként jelenik meg. A képzések lehetőséget adnak arra, hogy a különböző területek ökoszisztéma-szolgáltatásait a gazdák megismerjék, és tevékenységüket ahhoz igazodóan alakítsák. Bár a képzések tartalmáról nincsen szó, mégis megállapítható, hogy a képzésen való részvétel segítheti az ökoszisztéma-szolgáltatások felismerését és elismerését, ha csak közvetett módon is. Ezért pozitívan értékelendő, ha e kötelezettség teljesítése a bírósági eljárás során is hangsúlyt kap.

III.3.3 Az Alkotmánybíróság mezőgazdasági támogatást érintő döntései

Az Alkotmánybíróság fenti módszertan szerint kiválasztott döntései többségében alkotmányjogi panaszok, a hatóság döntésével, illetve annak bírósági felülvizsgálatával kapcsolatosak. Az indítványozók többsége azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert sérelmesnek tartotta a hatóság és/vagy a bíróság eljárását. Az indítványozók néhány kivételtől eltekintve az alkotmányjogi panasszal a bírósági döntéssel – többnyire a Kúria döntésével – szemben fordultak az Alkotmánybírósághoz. A kiválasztott ügyek többsége közvetlenül a mezőgazdasági támogatásról, az arra való jogosultságról szól. Azonban a határozatokat felsoroló listában olyan ügyeket is meghagytam, amelyek csak közvetve kapcsolódnak a mezőgazdasági támogatáshoz, de mutatják, hogy a mezőgazdasági támogatásoknak milyen komoly jelentősége van, lehet például a végrehajtásban (lehet-e végrehajtást elrendelni a mezőgazdasági támogatásra a családi vállalkozás egyik tagjának tartozása miatt) vagy a területhasználati jogosultság megszerzésében (a földbizottsági döntések szerepe a támogatásra való jogosultság biztosításához szükséges termőföldterület megszerzésében, mikor illeti meg illetékmentességgel a mezőgazdasági területet szerzőt).

Az alkotmányjogi panaszokról szóló döntésekben az Alkotmánybíróság az indítvány alapján minden esetben röviden ismertette az alkotmánybírósági eljárás előzményét, a hatósági, illetve a bírósági döntés alapját, ebből tudható, hogy milyen jellegű kérdések azok, amikről az Alkotmánybíróságnak döntenie kellett. Az előzmények ismertetése jól mutatja, hogy a gazdák a mezőgazdasági

támogatáshoz hatósági döntések során keresztül jutnak. A hatósági döntésekkel szembeni fellebbezések, bírósági jogorvoslati eljárások, a Kúria felülvizsgálati eljárása, valamint az Alkotmánybíróság eljárása miatt a támogatás kifizetéséről szóló döntés véglegességéhez való eljutáshoz akár közel tíz évre is szükség lehet. Ezt példázza két alkotmánybírósági ügyben szereplő előzmények bemutatása (7. melléklet 5. táblázata).

Az indítványok jellemzői

Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panaszok többsége a bírói döntésekkel szemben fogalmazódott meg, ezért nem véletlen, hogy az ügyekben a bírósági eljárásokhoz hasonló kérdések merülnek fel az Alkotmánybíróság eljárása során is. A panaszosok alapvetően azért fordultak az Alkotmánybírósághoz, mert úgy vélték, hogy a hatóság/bíróság nem megfelelő jogszabályt alkalmazott, vagy azt rosszul értelmezte, illetve a döntését olyan eljárás keretében hozta meg, ami nem felel meg a tisztességes hatósági és/vagy bírósági eljárás alaptörvényi követelményének, nem tisztázta megfelelően a tényállást, nem vette figyelembe az indítványozó által felhozott bizonyítékokat, a hatóság és/vagy a bíróság azokért a hibákért és hiányosságokért is őt tette felelőssé, amiért szerinte nem volt felelős, például a kérelmét befolyásoló folyamatban lévő más ügy döntésének elhúzódnása miatt.

Az indítványozók jellemzően a mezőgazdasági támogatások kérői, kedvezményezettjei voltak, akiknek a jogosultságát kérdőjelezte meg a hatóság. A jogosultsági kérdések a támogatási rendszer különböző fázisaiban vetődtek fel: (i) a pályázati szakaszban, (ii) a támogatásra való jogosultság megítélésekor, (iii) a kifizetési kérelem benyújtásakor, (iv) a teljesítés, megfelelés ellenőrzésekor, (v) a kifizetések visszavonásakor, szankcionálásakor. A pályázati szakaszban az indítványozók pályázatuk elutasításának jogosságát vitatták, a nem megfelelő pontszámszámítást, az igazolások elfogadásának hiányát sérelmezték. A támogatásra való jogosultsághoz elsődlegesen a kérelmek kitöltése, a szükséges igazolások hiánya okozott problémát, míg a kifizetési kérelemnél a legtöbb kérdés a feltételek teljesítésével, igazolásával, hiánypótlási lehetőségekkel kapcsolatban merült fel. Az ellenőrzésnél kulcskérdés volt a helyszíni szemlékre vonatkozó eljárási szabályok betartása, a helyszíni szemlén tapasztaltak értékelése, a kérelmek módosításának időpontja vagy módosíthatósága. Ez utóbbi kérdések körüli viták a kifizetések visszavonhatóságát és a visszavonás, illetve a szankció alkalmazhatóságát is meghatározták. Azokra a kérdésekre, hogy a hatóság milyen jogszabály alapján hozhat döntést, leginkább az első kettő, illetve az utolsó szakaszban keresték a felek a választ. A mezőgazdasági támogatások nyújtásának jogi kereteit az uniós rendeletek és a hazai jogszabályok együtt alkotják. A hatóságoknak és a bíróságoknak első kérdésként minden esetben döntenie kellett, hogy melyik jogszabályt, rendelkezést

alkalmazzák. Az uniós és a hazai jogszabályok alkalmazhatóságának eldöntésekor a bíróságok a hazai és az uniós jog közötti kapcsolatot is értékelték, azt, hogy az uniós rendelet adott kérdésben megengedi-e a tagállami szabályozást, és ha igen, akkor az milyen kérdésekre terjedhet ki. Az erre adott válaszok alapján döntöttek az uniós jogszabályok közvetlen érvényesítéséről vagy a hazai jogszabály alkalmazásáról.

Bármelyik szakaszcímről is van szó, a hatósági ügyben és a bírósági jogorvoslati eljárásban a vita alapvető kérdése minden esetben a mezőgazdasági támogatáshoz való hozzáférés lehetősége, a jogosultság léte vagy hiánya volt. A jogosultságról való döntéskor azt kell vizsgálni, hogy a jogosultságot érvényesíteni kívánó fél megfelel-e a feltételeknek. Ebben az összefüggésben a jogosultság feltételrendszerének való megfelelés és a P) cikkhez kötődő kötelezettségek teljesítése, a természet állapotának és ökoszisztéma-szolgáltatásainak megóvása csak akkor válhatna a vitás ügyek részévé, ha maga a P) cikkből fakadó kötelezettség teljesítésének hiánya jelentené a feltétel nem teljesítését.

Az alkotmánybírósági eljárás célja

Az Alkotmánybíróság eljárásának célja azonban nem az, hogy eldöntse, valaki jogosult-e a mezőgazdasági támogatásra, vagy sem. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a döntés során sérült-e az Alaptörvény azért, mert alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmaztak, vagy maga a döntési folyamat volt alaptörvény-ellenes, mert a mezőgazdasági támogatásra való jogosultságról szóló döntés során a támogatás címzettjének valamely, az Alaptörvény által védett alapvető joga sérült. Ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság valamely ügyben érdemben állást foglaljon és az ügyet befogadja, az indítványozónak be kell mutatnia, hogy mi az a bírósági eljárást befolyásoló alaptörvény-ellenesség, ami miatt az ügygel foglalkoznia kell, illetve az ügyben milyen alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés merült fel. Az Alkotmánybíróság döntéseiben következetesen felhívta a figyelmet arra, hogy eljárásának célja az alaptörvény-ellenességgel szembeni fellépés, és hogy maga nem része az igazságszolgáltatási rendszernek, nem tekinthető negyedik fokú bíróságnak. Erre tekintettel az alkotmányjogi panaszokat következetesen visszautasította, ha megállapította, hogy az indítványozó panaszával lényegében azt szeretne volna elérni, hogy a Alkotmánybíróság eljárásán keresztül a hatósági vagy a bírósági döntés megváltozzon, mert a hatóság vagy a bíróság nem fogadta el álláspontját.

A hivatkozott alapvető jogok

Az elemzett ügyekben a panaszosok szinte kivétel nélkül hivatkoztak a tisztességes hatósági eljáráshoz (XXIV. cikk (1) bek.) és/vagy a tisztességes bírósági eljáráshoz (XXVIII. cikk (1) bek.) való alapvető joguk sérelmére. Az alapvető jogok közül több esetben is felmerült a jogorvoslathoz való jog sérelme (XXVIII. cikk (7) bek.), néhány esetben az indítványozók hivatkoztak a tulajdonnal kapcsolatos cikkekre (V. cikk és XIII. cikk (1) bek.), az egyenlőségre, a diszkrimináció tilalmára (XV. cikk (1) és (2) bek.), a vállalkozáshoz való (XII. cikk (1) bek.) jogra. Az Alkotmánybíróság a visszautasított indítványokban következetesen jelezte, ha az indítványozó nem fogalmazott meg az alapvető jog sérelme szempontjából alkotmányjogi jelentőségű kérdést. E körben nem tartotta alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy a hatóságok, bíróságok milyen jogszabály – uniós vagy hazai jogszabály – alapján hozták meg döntésüket, mert azok eldöntését a jogalkalmazás és az igazságszolgáltatás körébe tartozónak minősítette. Az Alkotmánybíróság a visszautasító döntéseiben, végzéseiben hangsúlyozta, hogy a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogok eljárási természetűek, sérelmük akkor következik be, ha az eljárási szabályokat nem tartják be, és nem akkor, ha a hatóság, a bíróság a vitás kérdésekben nem az indítványozó számára kedvező döntést hoz. Az Alkotmánybíróság következetesen megállapította, hogy a tényállás tisztázása, a bizonyítékok mérlegelése, a jog értelmezése és az azokból való következtetés levonása a bíróságok feladata, nem tartozik az Alkotmánybíróság által eldöntendő kérdések közé.

Az eljárási jogok és az értékmegőrzés

Az Alkotmánybíróság értékmegőrzési szerepe ezekben a típusú ügyekben korlátozott. Erre példaként a helyszíni szemlével kapcsolatos vitás ügyeket hozhatjuk fel. A támogatásra való jogosulatlanságot gyakran a helyszíni szemle eredményeként mondta ki a hatóság. A helyszíni szemle miatti döntést a támogatás címzettje vagy azért támadta, mert nem értett egyet a megállapításaival, vagy azért, mert a hatóság nem tartotta be a helyszíni szemle eljárási szabályait. Az első esetben a bíróság az ügyet szakértő kirendelésével döntötte el, a második esetben az eljárási hibától függően döntött, utasította a hatóságot új eljárás lefolytatására, új döntés meghozatalára vagy változtatta meg a hatóság döntését, ha arra az ügyben feltárt tények lehetőséget adtak. Az első esetkör az, amikor az értékmegőrzés szempontjából is fontos tartalmi kérdések is felvetődhetnek, így a mezőgazdasági tevékenység hatásának megítélése a természet állapotára, az ökoszisztéma-szolgáltatásokra. A tisztességes eljárással kapcsolatos alapvető jogok megítélése szempontjából azonban a két típusú ügy között nincsen különbség, mert az Alkotmánybíróság mindkét típusnál

az eljárási szabályok tiszteletben tartását vizsgálja. A példánknál maradva, az első esetben a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából az Alkotmánybíróság azt fogja értékelni, hogy a bíróság kirendelt-e szakértőt a vitatott kérdés eldöntésére, és a jogorvoslati eljárás során minden kérdést megvizsgált-e, minden kérdésre indokolt választ adott-e. Ha ezekben értékmegőrzési szempontok is felmerültek, akkor az azokkal kapcsolatos felvetésekre adott választ is vizsgálni fogja. Ha a panaszos a Kúria döntésével kapcsolatban állítja, hogy az tisztességtelen eljárás szerint született, mert nem vette figyelembe vagy nem fogadta el a véleményét, az Alkotmánybíróság akkor is azt fogja vizsgálni, hogy a Kúria az eljárása során a rá vonatkozó eljárási szabályokat betartotta-e, döntését minden felvetett kérdésre kiterjedően hozta-e meg, és azt megfelelően indokolta-e. Ebből pedig nemcsak az következik, hogy az Alkotmánybíróság az eljárási kérdéseket vizsgálja azokban az eljárásokban, amikor az indítványozó a tisztességtelen eljárás miatti alapvető jogának sérelmét veti fel, hanem az is, hogy a tisztességtelen eljárást nem általában, hanem az adott ügyben a fellebbezés és a bírósági jogorvoslati kérelmek és az arra tett cselekmények, arra adott válaszok keretei között, azokra tekintettel értékeli. A példánknál maradva, ha a helyszíni szemle eljárási hibái miatt a bíróság a hatóságot új eljárás lefolytatására és új döntés meghozatalára kötelezte, és az új döntést az indítványozó nem támadta meg, és az ezért jogerőssé vált, s e jogerős határozatra tekintettel döntött a hatóság a jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetéséről, akkor az indítványozó az Alkotmánybíróság előtt nem hivatkozhat arra, hogy a bíróság eljárása tisztességtelen volt, mert a visszafizetésről szóló határozat megtámadása során nem vette figyelembe a már jogerős határozattal szembeni kifogásait is.

Az alkotmánybírósági ügyek az 1–14-es csoportosítás tükrében

A vizsgált ügyekben a jogosultsági kérdések sokszínű helyzetben jelentek meg. A bírósági ítéleteknél ismertetett szempontok alapján az Alkotmánybíróság előtt lévő ügyek közül is legalább egy érinti az 1–14-es kategória valamelyikét. Az Alkotmánybíróság által ismertetett ügyelőzmények alapján megállapítható, hogy azokban a jogi jellegű kérdések mellett a természet állapotára hatást gyakorló tevékenységek megítélése is felmerült. A támogatások jogosulatlan felvételével kapcsolatos ügyekben gyakran állapította meg a hatóság, hogy a támogatást igénylő nagyobb területre jelentett be igényt, mint amire az ellenőrzés szerint jogosult volt, vagy éppen támogatásra nem jogosító növényeket termesztett a területeken. Az Alkotmánybíróság döntéseiből arra nem derült fény, hogy mi volt az oka az eltéréseknek, az előzetes bejelentéshez képest mennyiben indokolhatta azt az időjárás vagy más természeti hatás, s hogy arra tekintettel változtatta-e meg a gazda a terület hasznosítását, a növények kiválasztását. A mezőgazdasági támogatás

feltételrendszere lehetővé teszi a gazdák számára, hogy hátrányos jogkövetkezmények nélkül időben módosítsák kérelmeiket. A jogi vita ezért arról szólt, hogy ezt miért nem tette meg, vagy hogyan tehetné volna meg jogszerűen. Volt olyan ügy is, ahol a vállalt növény termesztését belvíz akadályozta meg, ami arra utalna, hogy a gazda nem ismerte megfelelően a területét, és a terület adottságait figyelmen kívül hagyva adta le vállalását. A támogatás szempontjából azonban a kérdés nem ez volt, hanem az, hogy a vis maior bejelentést megtette-e vagy sem. A mezőgazdasági támogatások kapcsán tehát nem az volt a kérdés, hogy a gazda megfelelően alkalmazkodott-e a természeti viszonyokhoz, hanem az, hogy betartotta-e a támogatás igénybevételéhez rendelt – köztük a vis maior helyzetben alkalmazandó – szabályokat.

Növényvédelem

A jogosultság ellenőrzésekor a hatóság helyszíni szemle keretében gyakran állapította meg, hogy a területet nem tartották gyomtalan állapotban. A gyomok között a parlagfű is szerepelt. A parlagfű elleni védekezés a mezőgazdasági támogatáson kívül is kiemelt feladata a gazdáknak. Az Alkotmánybíróság nem mezőgazdasági támogatásra való jogosultság, hanem közigazgatási szankció bírság kiszabása miatt foglalkozott a parlagfű irtásával, azonban az ügyben megfogalmazott alkotmánybírói vélemény a mezőgazdasági támogatások szempontjából is jelentőséggel bírhat. Az ügyben a bírságot támadó határozat elleni bírósági eljárásban a bíró fordult az Alkotmánybírósághoz, és a jogállamiság, a jogbiztonság sérelmére hivatkozva kérte a bírság kiszabásának alapjául szolgáló rendelkezés megsemmisítését. A bíró álláspontja szerint a szankció objektív jellege sértette a jogállamiság elvét azáltal, hogy a növényvédelmi bírság kiszabását írta elő, függetlenül attól, hogy a termőföld használója milyen gondossággal járt el, és hogy a rendelkezésre álló legmegfelelőbb növényvédelmi megoldást alkalmazta a parlagfűvel szemben. A bírósági eljárásban kirendelt szakértő ugyanis megállapította, hogy a termőföld használója az adott időszakban elérhető *legjobb kemotechnikai gyomirtási eljárást alkalmazta*. A szakértői vélemény azt is megállapította, hogy a kiválasztott kemotechnikai eljárás hiába volt a legjobb, az a talajadottságok és az időjárási viszonyok között nem volt alkalmas a parlagfűmentes állapot fenntartására. Az Alkotmánybíróság a kérdés megítélésekor foglalkozott a közigazgatási szankciók típusaival, objektív jellegével és annak megalapozottságával, s megállapította, hogy önmagában nem sérti a jogbiztonságot, ha a jogalkotó úgy ítéli meg, hogy objektív felelősségi alakzat alkalmazására van szükség valamely magatartás visszaszorítására. Az Alkotmánybíróság – az indítványban szereplő érveléstől függetlenül – hivatkozott a parlagfű okozta, milliokat érintő allergiás megbetegedésekre, az államot terhelő, az egészséghöz, valamint az egészséges környezethez való alapvető jogok (XX. és XXI. cikkek) védelméért

szolgáló intézményvédelmi kötelezettségre, jelezve, hogy a támadott szankció egyszerre tölt be represszív és preventív funkciót.

Az ügynek a mezőgazdasági támogatások szempontjából azért van jelentősége, mert az Alkotmánybíróság kimondatlanul ugyan, de nem fogadta el a növényvédelem egyetlen megoldásaként a kemotechnológiai megoldást. Ez különösen a parlagfű elleni védekezés szempontjából fontos, hiszen ahogy arról korábban már szó volt, a parlagfű elsősorban a takaratlan földfelületeken, illetve a bolygatott talajokon képes elszaporodni. Az ügy értékelhető az integrált növényvédelmi megközelítés erősítéseként, segítve a vegyszeres növényvédelem visszaszorítását azokra az esetekre, amikor más megoldás már nincsen, de a károsítók elleni védekezés mindenképpen szükségszerű. A vegyszeres növényvédelem csökkenése pedig segíti az alkotmányos értékek megőrzését, az ökoszisztéma-szolgáltatások helyreállítását, javítását.

Termesztett növények

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre vizsgálta a mezőgazdasági támogatásokat szabályozó, a gazdákat terhelő kötelezettségek támogatási ciklus közbeni módosítását. A bíró megállapította, hogy az előtte folyó ügyben a hatóság a támogatás jogosulatlan igénybevételét azért állapította meg, mert a vetésszerkezeti kötelezettségek teljesítése és a vis maior események bekövetkezése, illetve bejelentése közötti kapcsolatot az azt szabályozó rendelet utolsó két évre vonatkozóan módosította úgy, hogy a módosítás eredményeként a támogatást igénybe vevőtől olyan kötelezettség teljesítését is számonkérték, ami őt korábban nem terhelte, és ami nem volt pótolható. A bíró a felkészülési idő hiányára, illetve a módosítás visszaható hatályára tekintettel, az Alaptörvény jogbiztonságra vonatkozó cikke alapján (B) cikk (1) bek.) kérte az Alkotmánybíróságtól a hivatkozott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és arra tekintettel megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság határozatában egyetértett a bíróval abban, hogy a vetésszerkezeti kötelezettségek és az azok betartása alóli mentesülést biztosító vis maior bejelentés elfogadására vonatkozó szabályok megváltoztatása visszaható hatályú, ha azt a támogatási ciklusnak a módosítás előtti időszakára is alkalmazni kell. A vetésszerkezeti szabályok, amik a termesztendő növényeket, illetve annak sorrendjét határozzák meg, fontos szerepet játszanak a természeti értékek és az ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzésében, ezért a szabályok ebből a szempontból kedvező változtatása pozitív hatású lehet. A pozitív hatás azonban csak akkor érhető el, ha a gazdák lehetőséget kapnak az új feltételekhez való alkalmazkodásra. Az Alkotmánybíróság határozata ezért fontos üzenetet hordoz, mert megerősíti, hogy vannak olyan, a múltban elvégzett mezőgazdasági tevékenységek, amelyekkel szembeni feltételek módosítása – így a fogalmi, minősítési változtatások – miatt megjelenő új kötelezettséget nem

lehet a múltban végzett tevékenységeken számonkérni, mert azok visszamenőlegesen nem pótolhatók. A megelőzés szempontjából kiemelendő továbbá, hogy a gazdálkodók minden esetben az adott ciklusra vonatkozó szabályokhoz igazítják tevékenységüket, azok ismeretében hozzák meg rövid és hosszú távú döntéseiket, tehát a ciklus egészére vonatkozó szabályoknak kiemelt jelentősége van.

A mezőgazdasági támogatás szerepe a vidéki lakosság népességének megőrzésében

A mezőgazdasági támogatások egyik fontos célja a vidéken élő lakosság megtartása, a mezőgazdaságból élők körében a fiatalok arányának növelése. Ezt a célt szolgálják a fiatal gazdák számára nyújtott támogatások is. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott panaszok között több olyan is szerepelt, ahol a hatóság döntése alapján a fiatal gazdáknak jogosulatlan támogatás igénybevétele miatt kellett visszafizetniük a felvett támogatást, mert nem érték el meghatározott időre a vállalt üzemméretet. A döntésekből nem derül ki, hogy ez mit is jelent, hogy milyen indikátorok alapján állapították meg az üzemméretet, s hogy abban a természeti tényezőknek volt vagy lehetett-e egyáltalán szerepe. Tekintettel arra, hogy ezekben az ügyekben is elsősorban a tisztességes eljáráshoz való jogok sérelmét vetették fel az indítványozók, a panaszokat az Alkotmánybíróság az alapján értékelte, megalapozatlannak tartva azokat. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozók alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetettek fel, ezért a panaszokat visszautasította.

A mezőgazdasági támogatások jövedelemkiegészítő funkciója egy, a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos jogvitáktól teljesen eltérő ügyben is felmerült. Az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó őstermelő rokkantsági ellátását azért veszítette el, mert az arra való jogosultságának megítélésekor többek között a mezőgazdasági támogatásból származó jövedelmet is figyelembe vette a hatóság, és annak helyénvalóságát a bíróság is megerősítette. Az indítványozó a tisztességtelen bírósági eljáráson (XXVIII. cikk (1) bek.) túl a szociális biztonsághoz való jogra (XIX. cikk) is hivatkozott, sérelmezve, hogy a bíróság nem vette figyelembe érvelését, miszerint a személyi jövedelem adómentes őstermelői tevékenységből, valamint mezőgazdasági támogatásból származó bevételt a rokkantsági eljárásra való jogosultság számításakor nem lehetett volna figyelembe venni. Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította egyrészt, mert álláspontja szerint az indítványozó által felvetett kérdések eldöntése a bíróságok hatáskörébe tartozik, és nem az Alkotmánybíróságéba, másrészt pedig álláspontja szerint az indítványozó a szociális biztonság vonatkozásában nem fogalmazott meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. Az Alkotmánybíróság döntése megerősíti a mezőgazdasági támogatás jövedelemkiegészítő funkcióját. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az indítvány nem vetette fel, ezért az Alkotmánybíróság

nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a funkció betöltése szempontjából milyen szerepe lehet annak, hogy az adott évben jövedelemként figyelembe vett összegről későbbi hatósági ellenőrzéskor kiderülhet, hogy azt a mezőgazdasági támogatási programban résztvevő valamely szabály megszegése – többek között határidő betartásának elmulasztása – miatt jogosulatlanul vette fel, és ezért a hatóság a támogatás visszafizetésére kötelezheti.

A P) cikkre való hivatkozás és a mezőgazdasági támogatás

Az Alkotmánybíróság négy, a mezőgazdasági támogatásokat is részben érintő döntésében jelent meg az Alaptörvény P) cikkére való hivatkozás. A négyből három ügy a Nemzeti Földalapba tartozó állami földeket érintette.

A termőföldek vagyongazdálkodása vs. természetvédelmi vagyongazdálkodása

2015-ben az Alkotmánybíróság elé a köztársasági elnök előzetes normakontroll eljárás keretében kérte az Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg azt az Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslatot, amely a védett természeti területeken lévő termőföldek vagyongazdálkodását a természetvédelmi vagyongazdálkodásért felelős nemzeti park igazgatóságok helyett a földbirtok-politikát érvényesítő Nemzeti Földalapkezelő Szervezetre bízna. A határozat hivatkozik a mezőgazdasági támogatásra is, de az magának az ügynek nem központi kérdése, és nem is annak hatásával foglalkozik, hanem azzal, hogy milyen következményekkel jár, azaz a jogszabályok által biztosított védelmi szintben visszalépést jelent-e, ha a védett természeti területek vagyongazdálkodása olyan állami szervezet kezébe kerül, amely szervezetnek nincs természetvédelmi feladat- és hatásköre, személyi tudása és eszközállománya a természetvédelmi célok teljesítéséhez, így többek között a biológiai sokféleség megőrzéséhez. Az Alkotmánybíróság válasza igenlő volt, azaz a vagyongazdálkodás megváltoztatását megengedő jogszabályi rendelkezéseket alaptörvény-ellenesnek minősítette, megerősítve, hogy lényeges különbség van a vagyongazdálkodás és a természetvédelmi vagyongazdálkodás között, mert az utóbbi esetben nem a gazdasági haszon és eredmény elérése a cél, hanem a természeti értékek megőrzése. A határozat foglalkozott a haszonbérleti szerződésekkel is, és hangsúlyozta, hogy a természetvédelmi vagyongazdálkodásért felelős nemzeti park igazgatóságok a szerződésekben meghatározott többlet természetvédelmi követelményeken, valamint az azok teljesítésének kikényszerítését segítő természetvédelmi őrszolgálati ellenőrzésen keresztül biztosítják a természeti értékek megőrzését. Az Alkotmánybíróság megállapításából egyenesen következik, hogy a nemzeti park igazgatóságok által a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás részeként haszonbérbe adott mezőgazdasági területeken a gazdák csak olyan gazdálkodást

folytathatnak, és csak olyan mezőgazdasági támogatási programban vehetnek részt, amely a haszonbérleti szerződésükkel összhangban áll.

*Az azonos védelmi szint biztosításának eszközei
a Natura 2000 területek magánosításakor*

2017-ben az állam a *Földet a gazdáknak* program keretében lehetővé tette a Nemzeti Földalap ingatlanjainak értékesítését a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 hálózathoz tartozó területekre is kiterjedően. Az Alkotmánybírósághoz országgyűlési képviselők fordultak a szükséges számban, és kérték a rendelkezések megsemmisítését a visszalépés tilalmára hivatkozva. Az Alkotmánybíróság az értékesítési lehetőséget nem tartotta alaptörvény-ellenesnek, s nem zárta ki, hogy ezek a területek magánkézbe adhatók legyenek, de kiemelte, hogy mulasztásos jogsértést követett el a jogalkotó, amikor nem alkotta meg az ugyanazon minőségű védelmi garanciákat, mint amik az állami tulajdonban lévő ingatlanok védelmét szolgálják. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában is hangsúlyozta, hogy a természetvédelmi célok teljesítése érdekében alkalmazott gazdálkodás a gazdasági eredmények elérését csökkentheti, ugyanakkor az állami tulajdon lehetővé teszi a tulajdonos állam számára, hogy szerződéses követelményekkel és azok betartásának ellenőrzésével elérje a természetvédelmi célok prioritásának fenntartását. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy csak a gyepterületekre vonatkozóan van földhasználati szabályozás, ami mindenki számára azonos kötelezettségeket határoz meg, és a Natura 2000 gyepterületeken való gazdálkodáshoz mezőgazdasági támogatás is igénybe vehető. Az Alkotmánybíróság a jogalkotó számára kötelezettséggként írta elő, hogy mulasztását 2018. június 30-ig pótolja.

Az Alkotmánybíróság e döntéséből kiemelendő, hogy a mezőgazdasági támogatás értékmegővásra gyakorolt hatása változik meg az állami tulajdonból való kikerüléssel. Ahogy arról már az előzőekben is szó volt, az állami tulajdonban lévő területek haszonbérleti szerződésbe adásával az állam oldalán a szerződést kötő olyan követelményeket ír elő, amelyek közvetlenül meghatározzák, hogy a gazda milyen mezőgazdasági támogatási programban vehet részt. A korlátozások nem a mezőgazdasági program kiválasztásából fakadnak, hanem az állammal kötött szerződésből, ezért a támogatás igénybevétele a gazdának gazdasági érdeke is, hiszen a költségeit csökkenti. A nem állami tulajdonban, hanem magántulajdonban lévő területeken a mezőgazdasági támogatási programok között a gazda szabadon választhat, és a kiválasztott program fogja meghatározni azt is, hogy a támogatás igénybevételéhez milyen kötelezettségeket kell teljesítenie. A támogatási programok ezért egyszerre jelentik a korlátozás alapját és a korlátozással járó hátrányok ellentételezését. Ha a gazda úgy látja, hogy a támogatással járó korlátozások, illetve az arra tekintettel kapható pénzügyi ellentételezés összevetése alapján számára nem

éri meg a programban való részvétel, akkor a támogatási programba nem jelentkezik be, és ezáltal az abban meghatározott kötelezettségeket sem kell teljesítenie. A támogatási programban részt nem vevő gazdák a jogszabályokban meghatározott kötelezettségeket kötelesek teljesíteni. Az Alkotmánybíróság döntésében kiemelte, hogy a legtöbb művelési ágban hiányoznak azok a földhasználati jogszabályok, amik biztosítanák a Natura 2000 területek értékeinek megőrzését, s ezért állapította meg a jogalkotó mulasztásos jogsértését, és határozott meg a jogalkotásra határidőt. Megjegyzendő, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó ingatlanok értékesítésére vonatkozó másik, ugyancsak a *Földet a gazdáknak* programot szabályozó törvénymódosítással szembeni alkotmánybírósági eljárásban az Alkotmánybíróság szintén megállapította a jogalkotó mulasztásos jogsértését, mert a törvénymódosítással egyidejűleg nem hozta meg azokat a szabályokat, amelyek megelőznék a Nemzeti Földalap ingatlanjainak túlzott mértékű értékesítését, ezzel veszélyeztetve a nemzet közös örökségére vonatkozó P) cikk teljesülését. A jogalkotó kötelezettségévé tette a hiányzó rendelkezések 2018. május 31-ig történő meghozatalát.

A mezőgazdasági támogatás pályázati feltételeinek szerepe

A harmadik P) cikkre hivatkozó alkotmánybírósági határozat a Nemzeti Földalapba tartozó területek pályáztatás útján történő hasznosítását érintő konkrét ügyben eljáró bíró kezdeményezésére született. Az Alkotmánybíróság a bíró jogszabály megsemmisítése iránti kezdeményezését – többségi döntéssel – elutasította. A bíróság előtt zajló vitában alapvetően a pályáztatással, a pályázati feltételekkel kapcsolatos kérdések merültek fel. Az ügy középpontjában nem a mezőgazdasági támogatás nyújtásával kapcsolatos vita állt, de a bíró hivatkozott az Agrár-környezetgazdálkodási (AKG) programon belül az ökológiai szántóföldi növénytermesztés célprogramban való részvételre, az annak megfelelő gazdálkodás során elért pozitív eredményre és az eredmény jövő nemzedékek számára való megőrzésének szükségességére.

Bár a bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság elutasította, az Alkotmánybíróság határozata közvetve mégis felhívja a figyelmet arra, hogy a természeti értékek és az ökoszisztéma-szolgáltatások védelmét az állami tulajdonban álló területek hasznosítására kiírt pályázatok is közvetlenül befolyásolhatják azzal, ha előnyben részesítik azokat a pályázókat, akik a terület hasznosítását a természeti értékek megőrzését segítő mezőgazdasági támogatási programban való részvétel mellett, illetve annak folytatásával vállalják. A kérdéses ügyben a korábbi haszonbérlet az AKG programon belül az ökológiai szántóföldi növénytermesztés célprogram által meghatározott követelményeknek megfelelően folytatta mezőgazdasági tevékenységét. Az új haszonbérlet a terület ökológiai minősítését az ökológiai gazdálkodási követelményekkel össze nem férő vegyszerhasználattal megszüntette. Megjegyzendő, hogy

a fenti három ügyre hatással volt a jövő nemzedékek szószólójának tevékenysége. Az Alkotmánybíróság mind a köztársasági elnök, mind az országgyűlési képviselők által kezdeményezett ügyekben figyelembe vette a jövő nemzedékek szószólójának Amicusban, valamint az első ügyet érintően a nemzeti park igazgatóságokról hozott elvi állásfoglalásában megfogalmazott álláspontját, míg a bírói kezdeményezés esetén a bíró hivatkozott az ügyet érintő, az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek szószólójának közös jelentésére.

*A mezőgazdasági támogatás
és a természetvédelmi célú korlátozás kapcsolata*

A negyedik alkotmánybíróági döntés 2022-ben született, amiben az ügy tárgya közvetlenül szintén nem a mezőgazdasági támogatás, de a támogatás létezése az Alkotmánybíróság döntését befolyásolta. A magánszemély indítványozók a természetvédelmi törvény kártalanítási szabályai közül támadták azt, amire hivatkozva a hatóságok és a bíróság is megállapították, hogy az indítványozók kártalanításra nem jogosultak a mezőgazdasági földterületükön megjelenő védett földikutyák megóvása érdekében elrendelt korlátozások miatt. Az Alkotmánybíróság hivatkozott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös örökségének megóvása érdekében mindenkit terhelő kötelezettségre, valamint a tulajdonnal járó társadalmi felelősségre (XIII. cikk (1) bek.). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a mezőgazdasági művelés alatt álló területeken nem lehet kizárni, hogy védett fajok jelenjenek meg, és ennek következményeként korlátozásokat kelljen elrendelni. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy a korlátozás miatt nem kellett termelésszerkezetet változtatni, mert az ingatlanok gyepművelési ágban, illetve parlagon álltak, és a korlátozás sem rendelt el másfajta művelést. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a nemzet közös örökségének hatékony védelme megkívánja, hogy az ingatlantulajdonosok és a jogszerű használók is érdekeltnek legyenek a védelemben. Az Alkotmánybíróság szerint ezt az érdekeltséget tudja megteremteni a különböző pályázatok, kedvezmények, támogatások rendszere. Az Alkotmánybíróság ezen ügyön keresztül is azt erősíti, hogy a mezőgazdasági támogatások feltételrendszerének megfelelő kialakítása a természeti értékek és ökoszisztéma-szolgáltatások védelmét szolgálhatja, ahhoz jelentős mértékben hozzájárulhat.

III.3.4 Az Állami Számvevőszék és a mezőgazdasági támogatások ellenőrzése

Mielőtt az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) kiválasztott dokumentumait elemeznénk, fontos tisztázni, hogy az ÁSZ milyen típusú ellenőrzéseket folytathat, mert a közöttük lévő különbség miatt az ellenőrzések különböző eredményre vezethetnek.

Az ÁSZ ellenőrzésének típusai

A vizsgálatokról szóló alapelvi és módszertani dokumentumok alapján az ÁSZ három fő csoportba tartozó ellenőrzést folytathat: (i) pénzügyi ellenőrzést, (ii) teljesítmény-ellenőrzést és (iii) megfeleléségi ellenőrzést. A három ellenőrzési típus céljára tekintettel a teljesítmény-ellenőrzés a leginkább az, amelyik alapján az ÁSZ-ellenőrzés a mezőgazdasági támogatások értékmegőrzésének eredményességét vagy az azt akadályozó tényezőket képes feltárni. Az ellenőrzések általános alapelveit rögzítő dokumentum szerint ugyanis a teljesítmény-ellenőrzés célja egyrészt az eredményes, hatékony és gazdaságos közpénzfelhasználás, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás és feladatellátás támogatása, másrészt az ezeket akadályozó tényezők feltárása és az akadályok csökkentési lehetőségeinek bemutatása. A pénzügyi ellenőrzés célja szerint a pénzügyi kimutatásokat ellenőrzi és a pénzügyi beszámolási és szabályozási kereteknek való megfelelést vizsgálja, míg a megfeleléségi ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy az ellenőrzött szerv tevékenysége, pénzügyi műveletei, információi és adatai megfelelnek-e a rá vonatkozó szabályoknak és követelményeknek.

Az ellenőrzés tárgya igazodik az ellenőrzési célokhoz. A három típus ellenőrzési tárgyának leírása alapján is a teljesítmény-ellenőrzés az, ami leginkább alkalmas arra, hogy az ellenőrzés alapján a mezőgazdasági támogatások nemzeti vagyonra gyakorolt hatását feltárja, mert a teljesítmény-ellenőrzés keretei között van lehetőség meglévő helyzet ellenőrzésére, az okok és következmények értékelésére. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a pénzügyi vagy a megfeleléségi ellenőrzésre ne lenne szükség, csupán arra hívja fel a figyelmet, hogy az ÁSZ teljesítmény-ellenőrzése tűnik a legalkalmasabbnak annak megítélésére, hogy a közpénzek felhasználása miért vezethet a természet állapotának romlásához.

Az ÁSZ-ellenőrzések általános alapelvei mellett önálló dokumentumok rögzítik a teljesítmény-ellenőrzés, illetve a megfeleléségi ellenőrzés sajátos alapelveit, valamint módszertanát. A teljesítmény-ellenőrzés teljesítménycategóriái az eredményesség, a hatékonyság és a gazdaságosság. Az eredményesség a kitűzött célok és szándékolt hatások elérése mellett bemutatja a gazdálkodás és a feladatellátás eredményességét is. A hatékonyság megmutatja, hogy sikerült-e kihozni a rendelkezésre álló erőforrásokból a lehető legtöbbet,

figyelembe véve a mennyiséget, a minőséget és az időtényezőt. A gazdaságosság az elért eredményekhez szükséges erőforrások költségeinek minimalizálása, tekintettel a mennyiségre, minőségre és időtényezőre.

A mezőgazdasági támogatások a nemzet közös örökségére gyakorolt hatásának feltárásához az eredményesség ellenőrzése akkor képes, ha az ellenőrzés egyidejűleg kiterjed (i) a mezőgazdasági támogatáshoz fűzött célokhoz kötődő eredmények értékelése mellett az Alaptörvényből fakadó kötelezettségek teljesítésének eredményeire is, (ii) a hatékonyság értékelésekor a vizsgálat magában foglalja a természet ökoszisztéma-szolgáltatásainak maximális kihasználását, és (iii) a gazdaságosság megítélésakor figyelembe veszi az ökoszisztéma-szolgáltatásokat, értékelve azok költségsökkentésben betöltött szerepét.

A teljesítmény-ellenőrzés alapelveiről szóló dokumentum a megközelítés jelentőségét is kiemeli. A teljesítmény-ellenőrzés három különböző megközelítéssel végezhető el: a rendszeralapú, az eredmény (kimenet)-alapú és a problémaalapú megközelítéssel. A mezőgazdasági támogatások szempontjából mindhárom megközelítés alapján végzett ellenőrzés fontos eredményeket mutathat fel, s támogathatja az értékmegőrzést, annak javulását. Az ellenőrzés módszertanából kiemelendő a fókuszkérdések, illetve a kérdések, valamint a kritériumok egymáshoz való viszonya, az eredményt meghatározó szerepe. Az ellenőrzés során négyféle típusú kérdést lehet feltenni: eldöntendőt, elemzőt, normatívot, leíró, míg a kritériumok lehetnek mennyiségi és minőségi, valamint általánosak vagy konkrétak. A mezőgazdasági támogatások értékekre gyakorolt hatásának megállapításához komplex ellenőrzésekre van szükség, amely során különböző típusú kérdésekre különböző kritériumok alapján fogalmazódnak meg a válaszok.

A megfelelőségi ellenőrzés alapelveiről szóló dokumentum szerint a megfelelőségi ellenőrzésnek két altípusa van: a szabályszerűségi és a helyénvalósági ellenőrzés. A két altípus közötti lényegi különbség, hogy a megfelelést mivel szemben vizsgálják. Míg az elsőnél a jogszabályok, szabályok, megállapodások számítanak mércének, addig a helyénvalósági ellenőrzésnél ezek a mércék hiányoznak, s ilyenkor akár a „jó gyakorlat” lehet a mérce. Tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági támogatásokhoz kötődő kötelezettségek teljesítése, teljesíthetősége gyakran a természeti folyamatoktól függően változik, a „jó gyakorlatoknak” kiemelt szerepe van/lehet a döntések értékelésében. Természetesen nem mindegy, hogy mire vonatkozó jó gyakorlatot vesznek figyelembe, hogyan tükrözi az a P) cikkhez kötődő értékmegőrzés követelményét.

A dokumentum a megfelelőségi ellenőrzés jellemzői között emeli ki, hogy az feltárja a közpénzek és a közvagyon kezelésének átláthatóságát, szabályszerűségét és a „jó kormányzás” megvalósítását, ez lesz az alapja az értékfelelős szervezet és vezető elszámoltathatóságának. Ebből pedig egyértelműen az következik, hogy a megfelelőségi ellenőrzés eredménye többek között attól függ, hogy a termőföld, illetve a mezőgazdasági támogatással érintett P) cikk

hatálya alá tartozó értékekről mint *közzvagyonról* az ÁSZ milyen képet alakított ki, hogyan jeleníti meg a természetet a közzvagyon részeként, hogyan és mennyiben tartja számon a különböző típusú ökoszisztéma-szolgáltatásokat, azok mezőgazdasági támogatások hatására bekövetkező javulását, illetve romlását. Továbbá a közzvagyonnal való gazdálkodás megítéléséhez a *jó kormányzás* fogalmába hogyan integrálja a természet állapotát értékelő mennyiségi mutatók mellett a minőségi mutatókat.

A dokumentum szerint a megfeleléségi ellenőrzésnek két sajátos alapelve van: (i) az ellenőrzési kockázat, és (ii) a lényegesség. Az ellenőrzési kockázat alapján az ellenőrzés tárgyához, mennyiségéhez és minőségéhez igazodó kockázatelemzést kell végezni. A lényegesség – amely azt takarja, hogy milyen adatot, információt tekintenek lényegesnek az értékeléskor – alapjaiban határozza meg az ellenőrzés eredményét. Ahogy a mezőgazdasági támogatásokat érintő vizsgálatok során jelentőséggel bír, hogy az ÁSZ milyen tartalommal tölti meg a közzvagyon fogalmát, többek között az ökoszisztéma-szolgáltatásokat magában foglalónak tartja-e, úgy jelentősége van annak is, hogy az e szolgáltatásokról szóló adatokat, információkat, illetve azok elégtelenségét vagy hiányát lényegesnek minősíti-e.

A megfeleléségi ellenőrzésre vonatkozó módszertani útmutató alapján az, hogy az ellenőrzés során milyen adatokat és információkat fognak lényegesnek tekinteni, az ellenőrzés témájának kiválasztásakor dől el. A lényegesség megítéléséhez felhasználható szempontok között sorolja fel a módszertani útmutató „az alaptörvényben meghatározott elveket”, valamint „az állampolgárok és a közösségek – a közigazgatási szervekhez kapcsolódó – jogszabályban garantált jogait”. Eszerint az útmutató kifejezetten lehetővé teszi az Alaptörvény P) cikkének hatálya alá tartozó nemzeti vagyontárgyak feletti gazdálkodás ellenőrzése során a lényegességi kritériumok meghatározásakor az Alkotmánybíróság által kidolgozott elvek, valamint a vagyonhoz kötődő alapvető jogok figyelembevételét.

A központi költségvetés végrehajtása

Az ÁSZ minden évben ellenőrzi az előző évi költségvetés végrehajtását, és jelentést készít a zárszámadásról. A honlapon hét darab éves jelentés érhető el (2013, 2016–2018, 2020–2022). Az ellenőrzés minden esetben megfeleléségi ellenőrzés volt, azon belül csak a 2017. évre készült jelentés tartalmazza, hogy bizonyos területekre vonatkozóan szabályszerűségi ellenőrzést végeztek. Ugyanakkor általánosan megállapítható, hogy a kérdések és megállapítások alapján az éves jelentések ellenőrzése a szabályoknak való megfelelést mutatja ki, és az adatok megbízhatóságát is azok alapján igazolják, lényeges eltérésként értékelve, ha 2%-os hibahatár felett van az eltérés. A jelentésekben bár van hivatkozás az Alaptörvényre – a 2013. évt kivéve –, de nem a nemzeti

vagyonra (38. cikk), hanem általában az Alaptörvény államadósságról szóló rendelkezéseire, és a stabilitási törvényre való hivatkozással. (Az Alaptörvény államadósságról szóló cikkei (36. cikk (4) és (5) bek. és 37. cikk (2) és (3) bek.) az utolsó évek jelentéseiben jelennek meg.)

Az uniós pénzek felhasználásának szabályszerűségét és megbízhatóságát mindegyik jelentés megállapítja, azonban azzal, illetve a Nemzeti Földalappal különböző mélységben foglalkozik. A 2013-as jelentés szerint a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetenél feltárt hibák még meghaladták a lényegességi szintet, ezért azt a beszámolót részben elutasították. Azonban ezek a hibák jellemzően az ellenjegyzésre vonatkozó, illetve a számviteli nyilvántartásban feltárt hibákat jelentették, amiknek megállapításával az érintett szerv nem értett egyet. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó éves jelentések a forrás-felhasználást, a szerződéseket, az ellenőrzéseket, a kifizetéseket a szabályoknak megfelelőnek találták, bár a 2016. évi jelentés a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet haszonbérleti szerződéseinél talált még hibákat, de azok a lényegességi szintet már nem haladták meg, ezért az ÁSZ a bevételi és kiadási oldal adatait is megbízhatónak minősítette. A 2021. évi jelentés tartalmazza, hogy a Nemzeti Földalappal kapcsolatos szerződéskötések a törvényi előírásoknak megfeleltek és szabályszerűek voltak. A Vidékfejlesztési és Halászati Programok 2014–2020-as és a 2021–2027-es programozási időszak forrás-felhasználását is a jogszabályokkal összhangban állónak minősítette, ideértve a támogatások elbírálását, a támogatási szerződések ellenőrzését és a kedvezményezettek felé történt kifizetések teljesítését.

Míg az állami tulajdonban lévő termőföldek hasznosítására a jelentések részben utalnak, addig az állami tulajdonban lévő vizek hasznosításáról, illetve a védett természeti értékeinkkel való gazdálkodásról, azok állapotáról és annak alakulásáról nem szólnak.

A zárszámadásokról szóló jelentésekről általánosságban állapítható meg, hogy az ellenőrzés céljai és indokoltsága között megjelenik, hogy ellenőrizni kell a közpénzekkel való gazdálkodás jogszabályi követelményeknek való megfelelőségét, azonban ez jellemzően a költségvetési törvényben meghatározott bevételek felhasználásával, illetve a számviteli szabályok követelményeinek való megfeleléssel való összefüggésben jelenik meg. A jelentések továbbá rendre azt is megállapítják, hogy az uniós források felhasználása – mely a mezőgazdasági támogatásokat is magában foglalja – szabályszerű volt. Mindenesetre az kimondható, hogy az ÁSZ a zárszámadási jelentésekben a jogszabályoknak való megfelelés értékelése során nem foglalkozik azzal, hogy a költségvetés végrehajtása hogyan érinti az Alaptörvény P) cikke hatálya alá tartozó nemzeti vagyonelemek alakulását, állapotuk változását, illetve csak a pénzben kifejezett gazdálkodásra terjed ki, a pénzben nem kifejezhetőkre nem.

Az Országgyűlésnek szóló beszámolók

Az Országgyűlésnek szóló tájékoztatókban az ÁSZ éves szinten számol be az uniós pénzek felhasználásáról, annak ellenőrzéséről, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásról, a vagyonnal gazdálkodók tevékenységének értékeléséről. Az Országgyűlésnek szóló beszámolók közül csak három évről szóló beszámoló volt elérhető (2014, 2017, 2018). A beszámolók alapját jellemzően megfelelőségi és az utalások alapján azon belül is szabályszerűségi ellenőrzések eredményei képezték. Mindhárom beszámolóban található olyan rész, ami az állami vagyonnal való gazdálkodásról, azon belül az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás ellenőrzéséről szól. A három közül csak a 2017-es beszámoló hivatkozik az Alaptörvény 38. cikkére, és idézi azt, kiemelve az állami vagyonnal való felelős gazdálkodás kötelezettségét, amelynek teljesítését az ÁSZ-ellenőrzések segítik. A 2014. évről szóló beszámoló nem foglalkozik az uniós mezőgazdasági támogatásokkal, de utal a Földalapkezelő Szervezet ellenőrzését lezáró vizsgálatára. A 2017-es beszámolóban a vagyongazdálkodásról szóló részben ismerteti az ÁSZ saját stratégiai célját, mely az állami vagyonnal való gazdálkodás javítása – átláthatóság, elszámoltathatóság és elszámoltatás. Ugyanakkor a beszámoló nem tér ki a nemzeti vagyon fogalmának – az értékek szempontjából fontos – egyes elemeihez tartozó kötelezettségek teljesítésére, azok értékelésére. A vagyongazdálkodással kapcsolatban feltárt hiányosságok kapcsán nem utalt olyanra, amiből a mezőgazdasági támogatásokkal érintett területekre vonatkozóan következtetést lehetne levonni. A 2018-as beszámolóban az állami vagyongazdálkodásról szóló pontok között található, a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűségét ellenőrző vizsgálatok tapasztalatai szerint a tulajdonosi joggyakorlók beszámolási kötelezettségeiknek megfelelően tettek eleget, a vagyonelemek átadása-átvétele szabályszerű volt. Ugyanakkor nyilvántartási hiányosságot tártak fel a vagyonkezelésbe átadott vagyonelemeknél, mely – a megállapítás szerint – veszélyeztette a vagyon értékének pontos követését. A beszámoló arról nem szól, hogy a nyilvántartási hiányosságok milyen jellegűek voltak. A beszámolók a vizekről, természeti értékekről külön nem szólnak.

Kifejezetten az uniós támogatásokról szóló tájékoztatók

2010. évről szóló beszámoló szerint a mezőgazdasági támogatásokra kiterjedően teljesítmény-ellenőrzést végeztek. Ennek eredményeként a támogatást nyújtó Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal számlaellenőrzési jogosultságának hiányát állapították meg, amelyet a jogalkotó orvosolt. Az ÁSZ 2011-ben – az előző évhez hasonlóan – részletes tájékoztatót adott ki az uniós támogatásokról, amiben több részletet is ismertetett a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzések eredményéről. A tájékoztató tartalmazza

a magyar ellenőrző szerv, az agrár- és vidékfejlesztési támogatások külső ellenőrzését végző Igazoló Szerv megállapításait, amelyek kifejezetten az értékmegőrzésre vonatkozó problémákra, hibákra nem utalnak. Megjegyzendő, hogy a tájékoztató 2011-ben készült, és a 2010-ben hatályban lévő jogszabályokon alapult, így az Alaptörvény rendelkezéseire nem hivatkozhatott még. A tájékoztató hivatkozásai alapján az ellenőrzések a termesztett növényekkel, a művelési móddal, a gazdálkodási gépesítésével, intenzifikációjával hozhatók kapcsolatba. A tájékoztató beszámol arról, hogy a Bizottság is végzett ellenőrzéseket. A Bizottság az ellenőrzés eredménye alapján ajánlásokat fogalmazott meg, többek között érintve a helyes mezőgazdasági környezeti állapotra vonatkozó előírások betartását, a helyszíni ellenőrzések szigorítását, az ellenőrzések következményeinek – levonások, kizárások érvényesítését. A tájékoztató készítésekor a bizottsági vizsgálat még nem zárult le. A tájékoztató nem tartalmazza, hogy a kérdéses vizsgálatok mely ellenőrzési típusba tartoztak. Bár az éves beszámoló alapján tudható, hogy az ÁSZ teljesítmény-ellenőrzést végzett, az Igazoló Szervet érintő megállapítások többnyire a szabályszerűséget emelték ki, illetve azzal kapcsolatos véleményt tartalmaztak. A tájékoztatókban a mezőgazdasági támogatások vizekre vagy védett természeti értékeinkre gyakorolt hatására való utalás nem található.

A honlapon a 2009. és 2010. év uniós támogatásainak felhasználásáról szóló tájékoztatóhoz hasonló dokumentumot a későbbi évekre vonatkozóan a honlap keresőjének használata nem hozott elő. Témaspécifikus jelentés az ÁSZ 2012-ben kiadott, a 2004–2010-es időszakban a hazai és uniós forrásból finanszírozott, munkahelyteremtést és -megőrzést elősegítő támogatások rendszerének ellenőrzéséről szóló jelentése. A jelentés nem az értékmegőrzéssel, hanem kifejezetten a munkahelyteremtéssel foglalkozik. A jelentésben megállapítást nyert, hogy a mezőgazdasági támogatások által teremtett munkahelyekről a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal nem tud adatokat adni, mert a vállalatokat a harmadik évtől kell teljesíteni.

Az ÁSZ 2014-ben és 2018-ban is ellenőrizte az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságot. A jelentések rögzítik, hogy a Főigazgatóság közfeladata érinti az Európai Unió pénzügyi alapjaihoz kötődő hatósági ellenőrzést, a hazai és uniós támogatások ellenőrzését, és előmozdítja az uniós támogatások hatékony és szabályszerű felhasználását. 2014-ben az ÁSZ vizsgálta a Főigazgatóság feladatellátása körében végzett ellenőrzéseket, támogatásokat és projekteket vizsgáló teljesítmény-ellenőrzéseket (rendszerellenőrzés) is. A jelentésben nem található olyan hivatkozás, amely kifejezetten a mezőgazdasági támogatásokra, illetve az értékek megőrzésére utalt volna. A 2018-as ÁSZ-ellenőrzés, bár a közfeladatokat említi, azonban nem ezen közfeladatok teljesítésének ellenőrzéséről szól, hanem a szervezet pénzügyeinek, gazdálkodásának vizsgálatára terjedt ki.

Az állami vagyon ellenőrzése
– a tulajdonosi joggyakorlásról szóló éves jelentések

Az éves jelentések mindegyike azonos módon rögzíti az állami tulajdonban lévő termőföldvagyon alapját képező jogszabályi háttérrel. Az Alaptörvényre hivatkozva – konkrét cikk nevesítése nélkül – állapítják meg, hogy az állami vagyon a nemzeti vagyon része, majd a nemzeti vagyonról (2011. évi CXCVI. törvény), illetve az állami vagyonról (2007. évi CVI. törvény) szóló törvényen keresztül jutnak el a Nemzeti Földalapról szóló törvényig (2010. évi LXXXVII. törvény).

A tulajdonosi joggyakorlásról szóló éves jelentések nem tartalmazzak arra vonatkozóan információt, hogy a mezőgazdasági támogatások hatására milyen változások következtek be az állami vagyonban. A Nemzeti Földalaphoz tartozó termőföldek fölött 2011-től a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) gyakorolta a tulajdonosi jogokat, 2019-től a szervezet megszűnt, és a feladatokat a Nemzeti Földügyi Központ vette át. Ezért az állami vagyon részeként a nemzeti földalapba tartozó termőföldek állapotának megőrzésének biztosítása az NFA, illetve később a Nemzeti Földügyi Központ feladatkörébe tartozott.

Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlást ellenőrző állami számvevőszéki jelentések minden évben magukba foglalják a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi joggal rendelkező szervezet tevékenységének ellenőrzéséről szóló eredményeket. Az ellenőrzés kiterjed (i) az állami vagyon feletti tulajdonosi joggal rendelkező szervezet feladataira; (ii) a kialakított szabályzatokra, nyilvántartási rendszerekre; (iii) a tulajdonosi joggyakorlás keretei között folytatott ellenőrzésekre; (iv) a beszámolási kötelezettségek teljesítésére. Az ellenőrzések, egy kivételével, megfelelési, azon belül pedig többségében szabályszerűségi ellenőrzések voltak. Megfelelési ellenőrzést folytatott le az ÁSZ a 2016., a 2018. és a 2020. évi tevékenységről, szabályszerűségi ellenőrzést a 2012–2015., 2017., 2019., 2021. évi tevékenységről, míg 2011-ben rendszerellenőrzést folytatott le, ami a módszertani útmutatóban hivatkozott nemzetközi szabványok alapján a teljesítmény-ellenőrzésnek felel meg. Az utóellenőrzések során az ÁSZ megfelelési ellenőrzést végzett (2016-ban, 2017-ben).

Az ÁSZ-jelentések jelentős szerepet töltek be mind a jogszabályi, mind a tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek tevékenységének alakulásában, a szabályok meghozatalában. Több jelentésben is megjelenik az ÁSZ-ellenőrzés társadalmi indokoltsága. Ebben jellemzően kiemelésre kerül az ÁSZ-ellenőrzés hozzájárulása (i) a szabályszerű vagyongazdálkodás erősítéséhez; (ii) az állami vagyon megóvásához; (iii) a közjó érdekében való hasznosítást szolgáló feladatellátás javításához; (iv) a jövőbeli döntések előkészítéséhez; (v) a jól irányított állam működéséhez és (vi) a társadalom tájékoztatásához a közvagyonnal való felelős gazdálkodásról.

Azt, hogy az ÁSZ ellenőrzései során milyen konkrét dokumentumokat ellenőrzött, csak a 2011–2014. évi tevékenységről szóló jelentésekből lehet tudni, mert csak ezek tartalmazzák a részletes értékeléseket, magukban foglalva a megállapításokat alátámasztó konkrét példák bemutatását. Ezek a jelentések azok, amik feltárják a mezőgazdasági támogatások és az állami tulajdonban lévő területek hasznosítása közötti kapcsolatot, anélkül hogy e kérdés a jelentésekben felmerülne.

A NFA termőföldjeinek hasznosítását háromféle szerződéses viszony teremti meg: (i) vagyonkezelési szerződés, (ii) haszonbérleti szerződés, (iii) megbízási szerződés. Az ÁSZ mindhárom hasznosítási mód kapcsán vizsgálta a szabályozási követelményeknek való megfelelést. Ennek részeként az ellenőrzés kiterjedt a jogszabályi környezet betartásán túl a belső szabályzatoknak, terveknek, stratégiáknak, nyilvántartásoknak, beszámolóknak az elkészítésére és az annak megfelelő működésre is. Tekintettel arra, hogy az NFA, mint új szervezet, feladata az volt, hogy a Nemzeti Földalappal való gazdálkodás rendjét a 2010-ben hozott törvényi rendelkezések alapján kialakítsa, az első évről szóló jelentések többször is megállapítanak hiányosságokat az NFA működésével kapcsolatban, illetve olyan problémákra is felhívják a figyelmet, amelyek a törvényi szabályozás hiányosságaira, illetve elégtelenségére vezethetők vissza.

A mezőgazdasági támogatások és az NFA termőföld hasznosítására vonatkozó szabályainak feltárt hiányosságai ellenére is jól látható, hogy a hasznosítási szerződések jelentős mértékben befolyásolják, befolyásolhatják a gazdák tevékenységét, lehetőséget biztosítva a negatív környezeti hatások megelőzésére. Ez abból adódik, hogy a szerződésekben rögzítésre kerül az ingatlan sajátosságaira, művelésre való alkalmasságára is tekintettel meghatározott hasznosítási cél, ideértve a művelési ág és az annak megfelelő gazdálkodásfenntartás meghatározását (gyepgazdálkodás esetén például az extenzív legeltetéses gazdálkodás előírásán túl az állatállomány létszámának és fenntartásának előírását), a különböző védelmi feladatok elvégzését (többek között a termőföld termőképességének fenntartását, termékenységének és minőségének megővését vagy a természetvédelmi szempontok érvényesítését). Az ÁSZ-jelentés alapján megállapítható, hogy a haszonbérleti szerződéses hasznosítás esetén a negatív hatások megelőzését szolgálja a pályáztatási rendszer is, amennyiben részletesen határozza meg a terület hasznosítását, a hasznosításhoz szükséges feltételeket, valamint a követelményeknek való megfelelés értékelési szempontrendszerét.

A 2012. évi ÁSZ-jelentésből tudható, hogy voltak olyan pályázatok, amelyek kifejezetten az értékmegőrzés szempontjából is értékelhetők és kiemelkedőek (*Génmegőrzési és környezeti gazdálkodói tevékenység vagy a Génmegőrzési tevékenység fejlesztése és az őshonos magyar gazdasági állatfajták megtartása, megőrzése*). A pályázatok gazdálkodási terveiben részletesen ki kellett térni a kötelezettségek teljesítésére és a teljesítést biztosító vállalatokra (növénytermesztés/terület [hektár], állattenyésztés/terület) is. Ugyanakkor a jelentésekben nem

találtam arra vonatkozó utalást, amely a vizek védelmét szolgáló kötelezettséget írta volna elő. A természetvédelmi szabályok betartásának kötelezettsége a terület minősítéséből fakad, erre utal az a hibaként jelzett megállapítás, hogy a vagyonkezelési szerződés nem tartalmazta az ingatlan Natura 2000 hálózathoz tartozását.

A kutatás szempontjából kiemelendő, hogy az állami tulajdonban álló területeken gazdálkodást folytató gazda mezőgazdasági támogatás igénybevételét érintő döntési szabadságát a különböző hasznosítási szerződések korlátok közé szorítják, mivel csak olyan mezőgazdasági támogatási programban vehet részt, ami a szerződésben vállalt kötelezettségeivel összhangba hozható; a saját tulajdonú termőföldet hasznosító gazdával szemben az állami tulajdont hasznosító nem válthat művelési ágot vagy művelési módot, nem változtathatja meg kedvére a támogatásban való részvételét megalapozó feltételeket, a termesztett növényeket vagy a tartott állatokat és azok létszámát. Az is kiemelendő, hogy az állami tulajdont hasznosító szerződésekben a termőföld állagának megőrzése is kötelezettség, azaz a mezőgazdasági támogatási szabályoktól függetlenül is köteles azokat a tevékenységeket elvégezni, amelyek az állagmegóvást biztosítják, és ha ezt elmulasztja, akkor akár ez is vezethet a szerződés azonnali hatályú felmondásához. Ugyanakkor arról, hogy mit jelent az állagmegőrzés, és azt milyen indikátorok alapján lehet értékelni, a jelentések nem tartalmaznak információt.

Az ÁSZ-jelentések az állami vagyonnal való gazdálkodást negatívan értékelték, ha hiányzott az értékeléséhez szükséges megfelelően szabályozott ellenőrzési rendszer – ellenőrzési tervek, eljárási rendek és szabályzatok – kidolgozása, a megfelelő létszámú és szakmai ismerettel rendelkező dolgozó, a dologi feltételek, valamint az ellenőrzések tényleges végrehajtása. Az ÁSZ megfeleléségi/szabályszerűségi ellenőrzései azonban arra már nem terjedtek ki, hogy az adott állami tulajdonban lévő termőföldek hasznosítására az Alaptörvényben megfogalmazott kötelezettségekre tekintettel a tulajdonosi joggyakorlónak milyen szakmai követelményeket kellene megfogalmazni.

Magyar Államkincstár

A honlapon a Magyar Államkincstár (MÁK) tevékenységének önálló ellenőrzéséről 6 jelentés található, melyek az Alaptörvény hatályba lépése óta születettek. A MÁK tevékenységi köre 2011 óta folyamatosan bővülő, illetve változó feladatokat foglal magában, az elsődlegesen a központi költségvetéshez kötődő finanszírozási, nyilvántartási, végrehajtási és ellenőrzési feladatok mellett. A 2014-es jelentés szerint feladatai kiterjedtek a közpénzek felhasználásában és ellenőrzésében való közreműködésre, a jogosulatlan kifizetések visszakövetelésére, a hazai támogatások mellett az uniós támogatások felhasználásának ellenőrzésére is. Továbbá a kifizető hatósági, az igazoló hatósági

és a Nemzeti Alaphoz tartozó feladatokat is ellátta. Az uniós támogatásokkal kapcsolatos hatósági feladatokra a 2022-ben kiadott jelentés is utal, azonban a jelentések annak terjedelmét nem részletezik, illetve kifejezetten azok ellenőrzéséről nem szólnak. A MÁK hatósági tevékenységét 2016-ban ellenőrizték, azonban az ellenőrzés során nem az uniós támogatásokkal kapcsolatos hatósági feladatok teljesítését, hanem a szociális jellegű támogatásokhoz kötődő hatósági tevékenységeket vették górcső alá. Az ÁSZ ellenőrizte a MÁK ellenőrzési tevékenységét is, de ez az ellenőrzés sem érintette az uniós támogatásokat, mert tárgya a MÁK humán szolgáltatásokkal kapcsolatos ellenőrzésére terjedt ki.

Az ellenőrzések nem éves, hanem jellemzően különböző hosszúságú időszakokat fedtek le, s egy-egy ellenőrzésen belül is változott az ellenőrzési időszak. Az ellenőrzéseknél hasznosították a központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése során szerzett ismereteket is. Emiatt nemcsak azok az önálló ellenőrzések minősíthetők utóellenőrzésnek, melyeknek az utóellenőrzés a kifejezett célja, hanem azok is, amelyek során ellenőrizték, hogy a MÁK tevékenységére más jelentésekben megfogalmazott intézkedési terveket végrehajtották-e.

Az ellenőrzések egésze vagy egyes részei szabályszerűségi (2014, 2016, 2019), megfeleléségi (2016, 2017, 2018, 2022) típusba tartoztak. A céljukat, témájukat és a feltett fókuszkérdéseket tekintve nem található a jelentések között olyan, amely a mezőgazdasági támogatások értékmegőrzésével – az állami vagyon P) cikk hatálya alá is tartozó értékeinek megővásával – közvetlenül foglalkozott volna.

A nemzeti park igazgatóságok

Az ÁSZ 2012-ben négy nemzeti park igazgatóságnál tartott helyszíni látogatással egybekötött ellenőrzést. Az ellenőrzés vegyes típusú volt, az igazgatóságok vagyoni és pénzügyi helyzetéről készült 2011-es költségvetési beszámolóit szabályszerűségi ellenőrzés, míg a feladatellátás eredményességét, hatékonyságát és a vagyonelemek hasznosításának minősítését teljesítményellenőrzés keretei között végezték el. Az ÁSZ kiemelte a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi feladatait, vagyonkezelésének természetvédelmi jellegét. Az eredményesség értékelésekor figyelembe vették (i) a madárvédelmet; (ii) azt, hogy kinek a használatában áll a vagyonkezelt terület; illetve (iii) a tervezett alapeladatok teljesítését a költségvetési és a saját forrásokból. A hatékonyság megítéléséhez a saját használatban lévő területek működési kiadását vették figyelembe, és hatékonynak azt minősítették, ha a működési kiadás egy hektárra vetítve csökkent.

A mezőgazdasági támogatások a vagyonhasznosításról szóló részben jelennek meg. A támogatások a nemzeti park igazgatóságok bevételei közé

tartoztak, és forrást biztosítottak a természetvédelmi célú vagyonkezeléshez. Az ÁSZ az igazgatóságok forrásfelhasználását a céloknak megfelelőnek és eredményesnek minősítette, mert alapfeladataikat ellátták. Ugyanakkor megállapította, hogy a teljes bevétellel szemben mutatták csak ki a feladatok ellátását, és nem lehetett meghatározni a különböző feladatellátás és bevételi forrás közötti közvetlen kapcsolatot.

A támogatások kérdése a haszonbérleti szerződések esetén is felbukkant. A haszonbérleti szerződésekben – a minisztérium által kiadott természetvédelmi vagyonkezelésre vonatkozó utasításra tekintettel – a nemzeti park igazgatóságok különböző részletességgel határozták meg a haszonbérelővel szembeni elvárásokat, kötelezettségeket. A jelentésben hivatkozott haszonbérleti szerződések a természetvédelmi kezelésre vonatkozó kötelezettségeket a helyi viszonyokhoz igazodóan határozták meg, figyelembe véve a helyi természeti viszonyokat és a védendő értékeket (élőhelyet, védett fajokat, tájképet). A megfelelő természetvédelmi kezelés érdekében a haszonbérleti szerződés kikötései között megtalálhatók a művelési ágra és az annak megfelelő gazdálkodásra vonatkozó rendelkezések mellett a művelési módot, talajművelést, öntözést, talajjavítószer- és növényvédőszer-használatot korlátozó, természetű növényeket, tartható állatok számát előíró rendelkezések is. A természetvédelmi követelmények mellett a szerződések bejelentési kötelezettségeket is rögzítettek. A Duna-Ípoly Nemzeti Park Igazgatóság szerződésai a mezőgazdasági támogatás igénybevételéről szóló bejelentést is kötelezővé tették. A haszonbérleti szerződésben foglalt követelmények betartását a természetvédelmi örök rendszeresen ellenőrizték. Az igazgatóságtól haszonbérbe vett területek hasznosítására is igazak a korábban már megfogalmazott megállapítások, hogy a gazda csak olyan támogatási programban vehetett részt, ami a vele szemben támasztott és általa vállalt természetvédelmi követelményekkel összhangban volt.

Az ÁSZ a jelentésében számonkérte, hogy a nemzeti park igazgatóságok által meghatározott díjak nagysága nagyon alacsony volt az egy hektárra jutó területalapú támogatáshoz képest. Olyan szabályzat kidolgozását tartotta szükségesnek a nemzeti vagyon megóvása érdekében, amely az ingatlanra vonatkozó természetvédelmi korlátozások költségeinek megállapítása alapján átlátható módon mutatja be, hogy a korlátozások hogyan térítik el a haszonbérleti díjat a piaci díjtól. Erre vonatkozóan javaslatot is megfogalmazott.

Az ÁSZ a teljesített kiadások összegére és azon belül az egy hektárra vetített, saját használatú területek működési költségeinek csökkenésére tekintettel az igazgatóságok tevékenységét hatékonynak minősítette. Megjegyzendő, hogy az egy hektárra jutó működési költségek csökkenése szempontjából az ÁSZ-jelentés nem tartalmaz információt arról, hogy milyen költségeket vett figyelembe, illetve a csökkenésben milyen szerepet töltött be az igazgatóságoktól elvont költségvetési forrás és az ahhoz való alkalmazkodás. A forrásmegvonás miatt ugyanis az igazgatóságok többek között az üzemanyagköltségek

csökkentésével válaszoltak. A feladatellátás szempontjából ez azt jelentette, hogy a természetvédelmi szakemberek kevesebb alkalommal tudtak a helyszínre kimenni. Az ÁSZ-jelentésből nem derül ki, hogy vizsgálták-e a kevesebb helyszíni jelenlét hatását a természeti értékek megóvására.

Az igazgatóságok természetvédelmi célú erdőkezelése kapcsán hivatkozott a 3. Nemzeti Környezetvédelmi Programra, melyben célkitűzésként fogalmazódott meg a természetvédelmi tevékenység finanszírozása a természetvédelmi erdőkezelésből származó eredményből. Ez alapján az ÁSZ megállapította, hogy az igazgatóságok természetvédelmi célú erdőkezelése nem volt hatékony, mert az csak egy évben vezetett nyereséghez. A jelentés alapján úgy tűnik, hogy a hatékonyság megítélésében eltérés van a természetvédelmi vagyonkezelésről szóló miniszteri utasítás és az ÁSZ értékelése között. Az utasítás kifejezetten kiemeli, hogy a természetvédelmi vagyonkezelésnél mindig a természeti értékek megóvása az elsődleges cél, a *nyereség, a haszonelvű vagyonszerzés* nem fogalmazható meg elsődleges célként. Az ÁSZ-jelentés a természetvédelmi célú erdőkezelés hatékonyságának minősítésekor nem mutatta be, hogy a hatékonyság negatív megítélése előtt értékelte-e a természeti értékmegóvást, azt, hogy a nyereség annak ellenére maradt el, hogy az a természeti értékek megóvása mellett, illetve azon felül is lehetséges lett volna.

Az ÁSZ a négy igazgatóságnál 2019-ben megfelelőségi ellenőrzés típusba tartozó utóellenőrzést tartott, mely során többek között a hasznosítással járó bevételek és kiadások előzetes vizsgálatának megtörténtét ellenőrizte, valamint azt, hogy az igazgatóság meghatározta-e azokat a szempontokat, amelyek alapján dönt a haszonbérleti díj piaci értéktől való eltérítéséről. Az utójelentések már nem hivatkoztak a mezőgazdasági támogatás összegére. Az utóellenőrzés eredményeként az ÁSZ a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodása kapcsán megállapította, hogy az intézkedések teljesítése elmaradt, és ezért a kockázat továbbra is fennáll. A nemzeti park igazgatóságok közül három küldött észrevételt a jelentés megállapításaira, és kivétel nélkül hivatkoztak arra, hogy a természetvédelmi vagyonkezelésről szóló miniszteri utasítás szerint folytatják tevékenységüket és a területek hasznosítását. Az igazgatók által küldött levelek és az észrevételeket el nem fogadó ÁSZ-tájékoztatók alapján az állapítható meg, hogy az ÁSZ elvárása a formalizált és a pénzügyi szempontokat előzetesen meghatározó döntéseket kéri számon a nemzeti park igazgatóságtól, ami feltételezi az igazgatóságok pénzügyi feltételeinek stabilitását és előzetes kiszámíthatóságát, valamint döntési szabadságát. Míg az igazgatóságok azt hangsúlyozzák, hogy a természetvédelmi vagyonkezelési feladatuk és kötelezettségük a területek hasznosítása során is a természeti értékek megóvása, s ezt a jogszabályok és a természetvédelmi vagyonkezelésről kiadott miniszteri utasítás keretei között, a mindenkor lehetőségek figyelembevételével végzik. Az igazgatóságok sérelmezték, hogy vagyongazdálkodásukat az ÁSZ kockázatosnak minősítette annak ellenére,

hogy a természetvédelmi vagyongazdálkodási feladatukat ellátták, és a hasznosítás során is biztosították a természeti értékek megőrzését.

2019-ben az ÁSZ megfeleléségi ellenőrzést folytatott le minden nemzeti park igazgatóságnál, a belső kontrollrendszer (kialakítása, működtetése, vagyongazdálkodás és pénzügyi gazdálkodás tekintetében), az integritáskontroll kiépítettsége és a teljesítményértékelés tárgyában. Az ellenőrzés céljai között található hivatkozás a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljára (közérdek szolgálata, közös szükséglet kielégítése, természeti erőforrások megóvása, jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele), ezen túl azonban a jelentés információt nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az ÁSZ által nem szabályszerűnek minősített belső kontrollrendszer működése hogyan hatott a természetvédelmi vagyongazdálkodásra, a természeti értékek megőrzésére.

Az ÁSZ mind a 10 nemzeti park igazgatóságnál megállapította, hogy *a belső kontrollrendszerét nem működtette szabályszerűen*, és emiatt 4 igazgatóságnál nem volt biztosított a nemzeti vagyonnal való szabályszerű gazdálkodás, 6-nál pedig a közpénzekkel való szabályszerű gazdálkodás sem. A pénzügyi-számviteli elektronikus rendszerből származó adatok megbízhatóságának hiányát és emiatt az elszámoltathatóság hiányát mindegyik igazgatóságnál megállapította, míg a korrupciós kockázatok mérséklését szolgáló integritást támogató kontroll kiépítettségének hiányát 8 igazgatóságnál emelte ki. A jelentések megállapításaihoz fűzött, az igazgatóságok által megfogalmazott észrevételek a megállapítások megváltoztatását kérték, azonban a jelentések szerkezetének megváltoztatása miatt – az észrevételekről szóló levelek nem szerepelnek már mellékletként – nem tudható, hogy az igazgatóságok hivatkoztak-e a természetvédelmi vagyongazdálkodás és a belső kontroll közötti kapcsolatra. Az ÁSZ az igazgatósági észrevételeket rendre elutasította többször is arra hivatkozva, hogy a változtatás indokoltságát megalapozó dokumentumokat az ellenőrzés ideje alatt nem vagy csak határidő után, késve küldték meg.

A vízügyi igazgatóságok

Az ÁSZ 2016-ban 6 vízügyi igazgatóságnál teljesítménymodullal kiegészített szabályszerűségi ellenőrzést végzett a 2011–2014-es évekre. Az ellenőrzés céljai között szerepelt többek között annak ellenőrzése, hogy a vízügyi igazgatóságok milyen belső feltételrendszert alakítottak ki az erőforrásokkal való szabályszerű, gazdaságos és hatékony gazdálkodáshoz, a jogszabályi követelmények betartásához, a pénzügyi és a vagyongazdálkodásuk megfelelt-e a szabályoknak. A vízügyi igazgatóságok ÁSZ által felsorolt feladatai között egy jelentésben szerepelt az állami tulajdonban lévő vizek és vízi létesítményekkel kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatokra utalás. A felsorolásban egyébként az állapotértékeléshez kötődőek közül néhány igazgatóságnál megjelent a működési területen lévő vizek – esetleg kifejezetten az ivóvízkészletek

– felhasználható állapotban tartása vagy a nemzeti és regionális programok kidolgozása. A feladatok között, egy eset kivételével, nem szerepeltek a vízgazdálkodás és -minőségvédelem, a vizekkel kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatok, melyek a mezőgazdasági támogatások szempontjából fontosak, hiszen a vízügyi igazgatóságok azok, amelyek többek között a vagyongazdálkodási hozzájáruláson keresztül közvetlenül határozhatják meg, hogy hol, milyen mennyiségű és minőségű víz áll rendelkezésre mezőgazdasági célú felhasználásra. Csak egy olyan vízügyi igazgatóság volt, amelynél a mezőgazdasági vízszolgáltatás a pénzügyi gazdálkodás ellenőrzésének eredményéről szóló részben megjelent.

Az igazgatóságok vagyongazdálkodása az ÁSZ összegző megállapítása szerint öt vízügyi igazgatóságnál szabályszerű volt, míg egynél nem. A vagyongazdálkodási szerződések jogszabályi előírásoknak való megfelelést három vízügyi igazgatóságnál találta részben megfelelőnek, míg a másik három igazgatóság vagyongazdálkodási szerződesei nem feleltek meg azoknak. Az értékeléskor az ÁSZ ellenőrizte az állami vagyongazdálkodásra vonatkozó szerződések tartalmi elemeit, egységes szerkezetbe foglalását, valamint az értékesítésekre, hasznosításokra vonatkozó szabályok betartását. A szerződés tartalmi elemeinek hiányosságaként vagy pozitív jellemzőként felsorolt példák a mezőgazdasági támogatás szempontjából is jelentőséggel bírnak, mert azok olyanok, amik meghatározzák a terület mezőgazdasági célú hasznosításának lehetőségét (Natura 2000 hálózathoz való tartozás, természetvédelem alatt álló területek és értékek, vízgazdálkodási okból művelési ág alól kivett terület, régészeti vagy egyéb védetség). A jelentések tanulsága szerint az ÁSZ az ellenőrzéskor két igazgatóságnál vizsgálta a vízgazdálkodási társulatoktól, illetve a kormányhivataloktól a vízfolyások, belvízcsatornák 2014-es vízügyi igazgatóságok általi átvételét is, az átvett belvízcsatornákra a vagyongazdálkodási jog bejegyzését. A belvízelvezető csatornák üzemeltetése a belvíz elleni védekezés mellett fontos szerepet tölt be a mezőgazdasági támogatásban a területek öntözése, illetve a vis maior események miatt, erre az ÁSZ-jelentés azonban nem tért ki.

Az ÁSZ-ellenőrzés külön értékelte az igazgatóság értékmegőrzési és állagmegóvási kötelezettségét. Az értékelés szerint az igazgatóságok között nem mindegyik tett eleget a kötelezettségének. Az értékeléskor figyelembe vette az összvagyon és a vagyonelemek értékének növekedését, a karbantartási munkák elvégzését, munkaterv kidolgozását. Mivel az értékmegőrzésre és állagmegóváásra vonatkozó megállapításokat a mérlegadatokra alapozva hozta meg, feltételezhető, hogy az igazgatóság kezelésében lévő vizek állapotát – mennyiségi és minőségi állapotát – az értékelés során nem vette figyelembe, hiszen a természeti értékekkel kapcsolatban pont az okoz problémát, hogy pénzben nehezen vagy egyáltalán nem kifejezhető értéket képviselnek. A szabályszerűség szempontjából két igazgatóságnál szerepel, hogy az elkészített munkaterv kiterjedt a szakmai tevékenységekre, a vízvagyonra és a vagyongazdálkodásra is, és ezekről beszámolót is készítettek.

A vagyonelemek értékesítéséről, hasznosításáról szóló részben két igazgatóságnál jelenik meg a vízvagyon kezeléséről szóló munkaterv végrehajtása, az árvízi és belvízi védekezéshez szükséges védművek karbantartása, egyébként nincs szó a felszíni vagy felszín alatti vízkészletekből való vízkivételekről vagy a vizek által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások értékének megőrzéséről. Pedig az értékesítés, hasznosítás mögött akár ilyen indokok is meghúzódhatnak. Valószínűsíthetően a természet élőhely-szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatására tekintettel, annak hasznosítása érdekében került át az egyik csatorna a vízügyi igazgatóság vagyonkezeléséből nemzeti park-igazgatósághoz.

Az ASZ-ellenőrzés a tervekhez képest két igazgatóságnál csak szabályszerűségi ellenőrzést tudott elvégezni, mert az igazgatóságok közül csak négy határozott meg a kiegészítő teljesítmény-ellenőrzéskor értékelhető gazdasági, hatékonysági, eredményességi követelményeket. Azok hiányában az ASZ nem folytatta le a teljesítmény-ellenőrzést. Ott ahol készült teljesítmény-ellenőrzés – a jelentések alapján –, a vízügyi igazgatóságok teljesítményekre kidolgozott céljai nem az értékmegőrzéshez kapcsolódtak, és mutatói is jellemzően a költségvetés végrehajtásának, a gépjármű-, mobil-, papírhasználat stb. eredményességének értékelését, az épület- és ingatlanüzemeltetés energiahatékonyságát segítették. A jelentések teljesítményértékelésről szóló melléklete alapján a követelmények nem nevesítik a vízkészleteket, az értékek megóvását, valamint az azokat szolgáló vízi létesítményeket, így a monitoringkutakat.

Az ÁSZ 2018–2020 közötti időszakra, illetve 2020. évre megfeleléségi ellenőrzés keretei között vizsgálta az Országos Vízügyi Főigazgatóságot, közép-irányítói feladatainak ellátását. Ennek részét képezte annak ellenőrzése, hogy miként irányítja, koordinálja és ellenőrzi a területi vízügyi igazgatóságok szakmai tevékenységét. Az ÁSZ a Főigazgatóság tevékenységét pozitívan értékelte. A jelentés csak az összegző megállapításokat tartalmazza, ezért az ellenőrzés részletei nem megismerhetők. Az összegző megállapítások alapján az ellenőrzés külön nem értékelte a vizek és a vizek által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások hasznosítását vagy az arra hatást gyakorló tevékenységek – köztük a mezőgazdasági támogatások jelentette veszélyeket megtestesítő tevékenységek megelőzésének, csökkentésének – irányítását, koordinálását, ellenőrzését.

III.3.5 Az alaptörvényi garanciális intézmények szerepével kapcsolatos összegző megállapítások

A fenti elemzések alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény garanciális eszközei alkalmasak lennének a nemzet közös örökségének megőrzésére, a negatív hatások megelőzésére. Az Alkotmánybíróság a nemzet közös örökségének védelme kapcsán is kiemelte az állam intézményvédelmi kötelezettségét, amely kiterjed az anyagi jogi, az eljárásjogi és a szervezeti szabályokra. Az elemzett szervezetek gyakorlata az intézményvédelem ezen három elemére

külön-külön és együttesen is hat. Kiemelendőnek tartom a megközelítések közötti hasonlóságokat és különbségeket. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény őreként a jogszabályok értelmezésekor mindig az Alaptörvényből indul ki, és az Alaptörvény rendelkezéseit értelmezve hozza meg döntéseit. A Biztos és a Szószóló alapvető jogvédelmi feladatából fakadóan az Alkotmánybíróság döntéseiben megfogalmazott mércét alkalmazza a hatósági tevékenységekkel szemben megfogalmazott panaszok eldöntésekor. A kettő elméleti megközelítés tehát azonos. A bíróságok és azon belül a Kúria feladata az igazságszolgáltatás és annak részeként a jogszabályok értelmezése, amihez szükség szerint a konkrét vitás ügyek értékelésekor figyelembe veszi az alaptörvényi értelmezéseket is. Az Alaptörvény ezt kötelezettségévé is teszi, azonban jogértelmezése során nem szakadhat el a hatályos jogszabályi környezettől, az abban megfogalmazott jogoktól, kötelezettségektől, felelősségi rendtől. Az ÁSZ ellenőrzéseinek alapját szintén az Alaptörvény képezi, az abban megfogalmazott elvárások, és ellenőrzése során figyelembe kellene vennie az Alkotmánybíróság értelmezését, azokat a határozatokat, amelyekben kifejti a nemzet közös örökségével kapcsolatos hármass kötelezettség, valamint a nemzeti vagyon kezelésével és gazdálkodásával járó jogok és kötelezettségek tartalmát. Az elemzett dokumentumok között nem találtam olyat, mely e kapcsolatrendszer egészének kidolgozottságára, tudatos egymásra épülésére utalna.

Az elemzés eredményeként megfogalmazható, hogy az Alkotmánybíróság, a Kúria és részben a Biztos és a Szószóló értékvédelmi szerepét az eljárási szabályok közül az eljárást megindító dokumentumhoz – indítványhoz, keresethez, panaszhoz – kötöttség korlátok közé szorítja. A Kúria csak a felülvizsgálati eljárást megelőző eljárásban a konkrét ügyben hozott döntésekre vonatkozóan, valamint a felülvizsgálati és az ellenkérelem keretei között hozhat döntést. Az Alkotmánybíróságot az eljárását megindító indítvány köti, az határozza meg, hogy mely jogszabályi rendelkezést vagy bírósági, hatósági döntést, milyen alapvető jogokra vagy alkotmányjogi jelentőséggel bíró kérdésre tekintettel értékelheti, s csak kivételes esetekben – szoros tartalmi összefüggés esetén – terjesztheti ki vizsgálatát más jogszabályi rendelkezésre. A kérelmekhez, indítványokhoz kötöttség olyan általános eljárásjogi elven nyugszik, ami alkotmányos alapjokra vezethető vissza, régen az önrendelkezés jogának részét képezte, ma pedig a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jog része (1/1994. (I. 7.) AB hat., 3403/2021. (X. 15.) AB hat.). A Biztos vizsgálatát a panaszos által felvetett alapvető jogok sérelme alapján folytatja le, bár a Biztos rendelkezik azzal a szabadsággal, hogy az egyedi panasz kivizsgálása mellett hivatalból is eljárást indítson, ha a panasz többeket is érintő általános problémára hívja fel a figyelmet. Az eljárást indító dokumentumokból fakadó kötöttségekből az következik, hogy az értékmegőrzés lehetősége nem azon múlik, aki az eljárást lefolytatja, hanem azon, aki az eljárást megindítja. Ha az eljárás megindításának célja az értékmegőrzés, vagy legalábbis arra is közvetlenül vagy közvetve hat, akkor az értékmegőrzési

szempontok is beépülnek, beépülhetnek a döntésekbe. Azok hiányában azonban erre nincsen lehetőség.

Fontos ezért kiemelni, hogy a mezőgazdasági támogatás természeti értékekre gyakorolt hatása a jogszabályi rendelkezéseken túl elsődlegesen a hatósági döntéseken múlik. A hatóság lesz az, amely a gyakorlatban dönt a természeti értékek védelmét szolgáló szabályokat betartó vagy a kárt okozó magatartás elfogadhatóságáról. Az értékvédelem letéteményese ebben az összefüggésben a hatóság. Az ügyek alapján előfordulhat, hogy a hatóság és a támogatást kérő álláspontja között különbség van, és az értékvédelmet a támogatást kérő magatartása valósítja meg, és vitájukról a jogorvoslati eljárás során a bíróság dönt. Azonban nem szabad arról megfeledkezni, hogy még ebben az esetben is a vita csak akkor kerül a bíróság elé, ha a kért támogatást az azt kérő fél nem kapja meg. Tekintettel arra, hogy a hatósági döntéssel szemben bírói felülvizsgálatra csak akkor kerül sor, ha a hatóság a támogatásra való jogosultságot részben vagy egészben elutasítja, ezért sem a bíróságok, sem a Kúria, illetve az Alkotmánybíróság elé nem kerül olyan döntés, amely támogatásra jogosultnak minősítette a természet állapotát veszélyeztető vagy azt károsító magatartást, s így a nem megfelelő hatósági döntéssel szemben fellépni nem tudnak.

A mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos döntések elleni fellépés jellemzően eljárási vitákra vezethető vissza, és a leggyakrabban hivatkozott alapvető jogok a tisztességtelen eljáráshoz kötődnek. A tisztességtelen eljárás sérelme esetén az értékvédelem hiánya vagy sérelme alapvetően akkor merülhet fel, ha az értékvédelmet közvetítő jogszabályokat, szakmai szabályokat nem vagy nem megfelelően veszik figyelembe, vagy rosszul alkalmazzák. Ezért jelentősége van annak, hogy a döntések meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és szakmai szabályok alkalmasak-e az értékek megővésére.

A nem megfelelő hatósági gyakorlattal szemben a Biztos és a Szószóló tud fellépni hivatalból vizsgálat vagy tájékozódás keretei között, valamint az ÁSZ, ha ellenőrzése kiterjed a hatósági gyakorlat vizsgálatára is. A vizsgálatok eredményeként a Biztos jelentésében vagy a Szószólóval közösen kiadott közös jelentésben a jogalkalmazási gyakorlat vagy a jogszabályi környezet megváltoztatása érdekében intézkedési javaslatokat fogalmazhat meg, a Szószóló elvi állásfoglalásokban, figyelemfelhívásokban tájékoztathatja az érintetteket és a nyilvánosságot a kedvezőtlen gyakorlatról, vagy jogalkotási javaslattal fordulhat a jogalkotóhoz. Az ÁSZ belső szabályzatok, módszertani útmutatók megalkotását kérheti számon a hatóságtól, vagy a hatóság felügyeleti szervétől, minisztériumától, javasolhatja jogszabály vagy utasítás megalkotását, ha azt látja szükségesnek. Az értékmegőrzés szempontjából ezért jelentősége van annak, hogy a Biztos és a Szószóló, valamint az ÁSZ ellenőrzi-e hatósági döntéseket, s ha igen, milyen gyakran és milyen vizsgálatokat, ellenőrzéseket folytatnak a mezőgazdasági támogatásról szóló hatósági döntések értékelésére.

A negatív hatósági döntések megelőzésében az ÁSZ-nak az állami tulajdonban lévő termőföldek feletti tulajdonosi jogot gyakorló, illetve az e területek

vagyonkezelését ellátó szervezetek ellenőrzésén keresztül is van, lehet szerepe. A fenti elemzések ráirányítják a figyelmet az állami tulajdonban lévő termőföldek hasznosítását szolgáló szerződések jelentőségére, arra, hogy milyen módon képesek a mezőgazdasági támogatásokat az értékmegőrzés eszközeként tenni. Az állami tulajdonban álló termőföldek hasznosításának feltételrendszerét, követelményeit a hasznosításra szerződést kötő szervezet határozza meg. A nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében lévő ingatlanok esetén a minisztérium állította össze, és adta ki utasítás formájában azokat a követelményeket, amelyeket az igazgatóságok haszonbérleti szerződéseikben kötelesek voltak felvenni. A természetvédelmi vagyonkezeléshez hasonló, a nemzeti vagyon különböző elemeinek integrált védelmét biztosító útmutató, módszertan vagy utasítás nem létezik.

Az elemzések arra is rámutattak, hogy az állami tulajdonban lévő természeti értékek feletti tulajdonosi jogot gyakorló vagy a vagyonkezelő szervek részéről az állami vagyon megőrzésének értékelésekor elmarad a természet és ökoszisztéma-szolgáltatásainak vagyonelemkénti állapotának felmérése, az állapotban bekövetkező változás kimutatása. E szervezetek vagyonának alakulását az ÁSZ jellemzően pénzügyi szempontból vizsgálja, és minősíti az állagmegőrző tevékenységet. A természeti értékek azonban pénzben többnyire nem kifejezhetők, ezért nem is veszik figyelembe. Ha a mezőgazdasági támogatások kedvező vagy kedvezőtlen hatására nem derül fény, az ellenőrzéseknek nem válik céljává annak kiderítése, hogy mi okozza az állapot romlását, mire vezethető vissza a nem megfelelő mezőgazdasági gyakorlat, s a megváltoztatásához mire van szükség, jogalkotásra vagy a jogalkalmazás módosítására, átalakítására.

Az értékmegőrzési kötelezettség megjelenhet a mezőgazdasági támogatási programok céljában, illetve betartandó követelményrendszerében. A kötelezettség értelmezése és teljesítése is eltérhet attól függően, hogy magántulajdonban vagy állami tulajdonban lévő területről van szó. Az állami tulajdon esetén mindezt a tulajdonosi jogokat gyakorló vagy a vagyon kezeléséért felelős szerv feladat- és hatásköre, gazdasági érdekeltsége, illetve a vele szemben támasztott teljesítményelvárások is befolyásolják. Az állami szereplők feladat- és hatáskörei az állami munkamegosztásból fakadóan természetszerűen különböznek, ahogy a gazdasági érdekeltségük is. Az értékek megőrzését szolgáló teljesítményelvárásokban azonban nem lehetne különbség, hiszen a nemzeti vagyon részét képező, a nemzet közös örökségéhez tartozó értékek megóvásának általános kötelezettsége az Alaptörvényből fakad, és mindenkire egyaránt vonatkozik. Természetes, hogy az ágazati jogszabályok ágazati stratégiai célokat fogalmaznak meg, azonban azok az Alaptörvény védelme alatt álló értékekhez kötődő általános teljesítményelvárásokat nem szűkíthetnék le, hanem csak kiegészíthetnék. Amikor az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a nemzet közös örökségének jogszabályok által nyújtott védelmi szintjében következett-e be visszalépés, ezt az általános elvárást erősíti.

Az állami szervezetekkel szemben támasztott elvárás és az annak való megfelelés ellenőrzése elsődlegesen az ÁSZ feladat- és hatáskörébe tartozik. Tekintettel arra, hogy a nemzet közös örökségének védelme elválaszthatatlan több alapvető jog érvényesülésétől, érvényesíthetőségétől, az erre kiterjedő vizsgálatok részben a Biztos, illetve a Szószóló tevékenységében is megjelennek az állam intézményvédelmi kötelezettségein belül, a szervezeti garanciák meglétének vizsgálatán keresztül. Az elemzés során láthatóvá vált, hogy nincsen olyan módszertan, ami az általános elvárás érvényesülését képes lenne felmérni, részben az ellenőrzések eltérő típusa, részben az ellenőrzést végzők megközelítésében lévő különbségek miatt. E különbség leglátványosabban a nemzet közös örökségének kezeléséért felelős közigazgatási szervek (nemzeti park igazgatóságok, vízügyi igazgatóságok) tevékenységéhez szükséges pénzügyi, személyi és dologi feltételek meglétének vagy hiányának és ezek érték-megőrzésre gyakorolt hatásának megítélésében jelent meg. A szervezeti garanciákat ellenőrző biztosi, szószólói vizsgálatok megközelítésének alapját az Alkotmánybíróság határozatai adják, és ezért a vizsgálat célja minden esetben magában foglalja a vizsgált szervezet értékmegőrzési tevékenységét, az annak ellátására való alkalmasságot. A kiválasztott dokumentumok tanúsága szerint az ÁSZ ellenőrzéseinek középpontjában az ellenőrzés típusából (megfelelőségi és azon belül szabályszerűségi ellenőrzés) adódóan alapvetően a szervezet működésének szabályszerűsége állt, mely adott esetben a költségvetési forrás-megvonáshoz való alkalmazkodás szabályszerűségét értékelte, elfogadva például, hogy az alkalmazkodás csökkenti a feladatellátáshoz szükséges helyszíni jelenlétet, az oktatást és tájékoztatást érintő létesítmények csökkentett nyitva tartását. Ezzel szemben a biztosi, szószólói megszólalások a költségvetési megszorításokat és azok következményeit a feladatellátás veszélyeztetésének minősítették. A két vélemény ellentétes elvárást közvetít a szervezetek, illetve a szervezetek működéséért, a feltételek biztosításáért felelős állami szereplők számára. Továbbá ellentétes üzeneteket juttat el a társadalomhoz is, hiszen a társadalom tagjai közvetlenül tapasztalják meg a szervezetek feladatellátásában jelentkező különbséget és annak állami szereplők szerinti elfogadhatóságát. Nem kétséges, hogy a mezőgazdasági támogatások negatív hatásának megelőzésében kiemelt szerepet játszik a haszonbérbe adott állami területeken folyó tevékenység ellenőrzése, amit a nemzeti park igazgatóságok által átadott területek esetén a természetvédelmi őrszolgálat személyi állománya végez. Az őrszolgálat jelenléte kettős célt szolgál, egyrészt ellenőrzi, hogy a haszonbérlo betartja-e a szerződéses követelményeket, másrészt segíti a haszonbérlo értékmegőrző munkáját a természeti viszonyokhoz való alkalmazkodás irányításán keresztül. Az őrszolgálat ellenőrzési gyakoriságának csökkentése a követelmények betartásának romlását hozhatja magával.

A dokumentumok elemzése alapján a mezőgazdasági támogatások negatív hatásának megelőzését szolgáló garanciák a tulajdonviszonyoktól, illetve a vagyonkezelő szervezettől függően eltérnek. Az első különbség a magántulajdonnal,

illetve az állami tulajdonnal szembeni alaptörvényi elvárásból következik. Bár az Alkotmánybíróság mind a magántulajdonossal, mind az állammal mint tulajdonossal szemben hivatkozik az Alaptörvény tulajdonról rendelkező cikkére, valamint az abban megfogalmazott, a tulajdonost terhelő társadalmi felelősségre, azonban lényegi különbség, hogy a társadalmi felelősség terjedelmét az Alaptörvény a nemzeti vagyona vonatkozóan rögzíti is. A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alaptörvényi kötelezettségei nem tekinthetők a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás jogának korlátjaként, mert annak belső tartalmát határozzák meg.

Amikor a mezőgazdasági támogatásra való jogosultság alapja, hogy a támogatott igazolt földhasználattal rendelkezzen, akkor ezt a jogosultságot vagy azzal tudja igazolni, hogy az ingatlan tulajdonosa, vagy azzal, hogy rendelkezik valamilyen megállapodással, ami számára a jogszerű földhasználatot megengedi. A nem saját tulajdonban álló termőföld hasznosítása esetén a magántulajdonos és az állami tulajdonosi jog gyakorlója és/vagy a vagyon kezelője határozhatja meg a jogszabályok keretei között a földhasználó földhasználati jogának és kötelezettségeinek terjedelmét. Abban az esetben, ha az állami tulajdon hasznosítását magánfél veszi át, akkor az átadáskor ezt a tartalmú jogot lehetne csak átadni. Tekintettel arra, hogy ez a jog a magántulajdonban lévő termőföldek hasznosításához képest más, a hasznosítási szerződésben rögzíteni kell a jogok és kötelezettségek mellett a nemzeti vagyon kezelésével és gazdálkodásával járó jog tartalmát tükröző, az értékmegőrzést biztosító kötelezettségeket is.

Az értékmegőrzésre vonatkozó kötelezettségek magukban foglalják a természeti állapot és a természet által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások állapotának megővését, ami kiterjed az állapot nyilvántartására, az állapotváltozás nyomon követésére. A dokumentumok áttekintésekor nem találtam olyat, ami a szervezeteket általános érvénnyel segítené e feladat ellátásában. Az ÁSZ ellenőrzései alapján az állapítható meg, hogy az ilyen tartalmi követelményrendszert jogszabályok, illetve belső szabályzatok tartalmazzák. A vizsgált dokumentumok között nem voltak belső szabályzatok, ezért azt nem lehetett megállapítani, hogy van-e olyan belső szabályzat, ami minden állami tulajdonban lévő érték állapotának, illetve állapotváltozásának figyelemmel kísérésére alkalmas lenne.

A mezőgazdasági támogatást igénybe vevő, állami tulajdonú termőföldet hasznosító gazdákkal szerződést kötő állami szereplők között különbség van a szervezet célja, valamint feladat- és hatásköre szerint. A szerződésekben e különbségek megjelenésén túl jelentősége van annak, hogy a szerződést kötő állami szereplő feladata kiterjed-e a konkrét szerződés teljesítésének – rendszeres helyszíni ellenőrzést is magában foglaló – ellenőrzésére is. A helyszíni ellenőrzések fontos szerepet töltenek be a veszélyeztető vagy károsító magatartások megelőzésében, azokkal szemben a szerződéses szankciók alkalmazhatóságában.

A magántulajdonú és az állami tulajdonban álló területek hasznosítása kapcsán szükségesnek tartom még kiemelni az értékmegőrzés és a gazdasági haszon termelése közötti kapcsolatot. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kiemelte, hogy a gazdasági megfontolások nem írhatják felül a természeti értékek védelmét. A magánfelek tulajdonjogának korlátozásával járó értékmegőrzéssel kapcsolatos döntéseiben pedig hangsúlyozta a magánfelek számára biztosítható gazdasági kompenzációk jelentőségét. Az elemzett dokumentumok között is találhatók olyanok, amelyek a mezőgazdasági támogatások negatív hatásainak okai között említik a gazdaságosan nem művelhető vagy belvizes területek művelés alá vonását, művelés alatt tartását vagy a hozamnövekedés elérésében a természet állapotát veszélyeztető, lerontó túlzott műtrágya- és növényvédőszer-használatát. Mindezek miatt jelentősége van annak, hogy a mezőgazdasági támogatásokkal a földhasználat során mely ökoszisztéma-szolgáltatások nyernek elsőbbséget, a nyereség termelését segítők (elsődlegesen az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatások) vagy az értékmegőrzés szempontjából kiemelkedők, jellemzően a szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatások. Az állami tulajdonú területeken e prioritásokat a tulajdonos államot képviselő szervezet határozhatja meg, biztosítva az értékek fennmaradását, egyúttal segítve azoknak a támogatási formáknak az igénybevételét is, amelyek a magánfél érdekeinek védelmét biztosítják. Ezen összefüggésben az állami szereplő döntésének alapja az értékmegőrzés, ezért gazdálkodásának felülvizsgálata során e szempontot figyelembe kell venni, és a gazdálkodás minősítése nem korlátozható a gazdasági haszonszerzésre, az értékmegőrzés értékelése nem maradhat el.

A fentiek szabályozás-módszertani megközelítése alapján az mondható, hogy az állami tulajdonban lévő termőföldeken az értékmegőrzést többlet garanciális eszközök segítik. A földhasználonak a mezőgazdasági támogatásra vonatkozó követelményrendszeren túl meg kell felelnie a földhasználati szerződések alaptörvényi elvárásokat megtestesítő kikötéseinek is. A földhasználonak így látszólag kettős követelményt kell teljesítenie. A látszólagosságot az adja, hogy egyrészt a földhasználó csak olyan mezőgazdasági támogatási programban vehet részt és csak olyan feltételek teljesítését vállalhatja, amik a hasznosítási szerződésével összhangban állnak, másrészt a kifejezetten értékvédő támogatási programok feltételei és a hasznosítási szerződések követelményei között gyakori az átfedés (gyep művelési ágban tartás, állattálmány vagy természetközeli növények meghatározása, növényvédelmi, talajművelési, talaj tápjavítási kötelezettségek). A többletgaranciának része a követelményeknek való megfelelés ellenőrzése és az azokban meglévő különbség. Míg a mezőgazdasági támogatásnál az ellenőrzés célja kifejezetten annak megállapítása, hogy a programban résztvevő jogosult-e a támogatásra, addig az állami tulajdont hasznosítónál az ellenőrzés célja annak megállapítása is, hogy a szerződésben rögzített értékmegőrzési kötelezettségét teljesítette-e. Tekintettel arra, hogy az elemzett dokumentumok között nem

szerepeltek sem támogatási szerződések, sem földhasznosítási szerződések, illetve a különböző ellenőrzések jegyzőkönyvei, illetve az azokon alapuló döntések, ezért azt, hogy a többlet garanciális eszközök a mindennapi életben a jogalkalmazási gyakorlatban valóban magasabb szintű értékvédelemhez vezetnek-e, nem tudtam megítélni.

Az állami tulajdonban lévő értékek kezelőjét, gazdálkodóját terhelő érték-megőrzési kötelezettség nemcsak az állami tulajdon magánfél bevonásával történő hasznosításakor áll fenn, hanem általános kötelezettség. A természet állapotának, állapotváltozásának és az általa nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásoknak a nyilvántartási kötelezettségén keresztül lehet észlelni a mezőgazdasági támogatásokkal végzett tevékenységek hatását, annak az értékekre gyakorolt pozitív, negatív vagy semleges jellegét. Az átnézett dokumentumok között nem volt olyan, amely ilyen jellegű általános nyilvántartás készítésére vagy arra vonatkozó kötelezettségre utalt volna. A természet állapotát és változásait a védett természeti, illetve a Natura 2000 hálózathoz tartozó területeken kísérik figyelemmel, azonban még ez sem tekinthető – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés és a 38. cikk együttes értelmezéséből fakadó – komplex, integrált, minden elemre egyaránt kiterjedő nyilvántartásnak. A természetvédelmi vagyongazdálkodás keretében megjelenő nyilvántartás a természet élőhely-szabályozó ökoszisztéma-szolgáltatásait helyezi középpontba. Az állami számvetőségi ellenőrzések tanúsága szerint jelentősége van még az ellátó ökoszisztéma-szolgáltatásoknak, valamint a kulturális ökoszisztéma-szolgáltatások közül a turizmusnak is. Azonban az átnézett dokumentumok szerint a nyilvántartások nem a természetről szólnak, hanem a bevételekről és kiadásokról, valamint a mögöttük lévő eszközállomány állapotáról. Ennek kapcsán érdemes kiemelni a különbséget aközött, hogy az ellenőrzés tárgya maga az értékmegőrző tevékenység vagy a szervezet és tevékenysége. Míg az első az értékekről, addig a második a szervezetről szól.

Kiemelendő még a különböző döntések kötelező jellege és kikényszeríthetősége. Az Alkotmánybíróság a mezőgazdasági támogatások szabályrendszerét, valamint az értékek megőrzését szolgáló jogszabályi keretet közvetlenül alakítja, amennyiben a támadott jogszabályi rendelkezésről megállapítja annak alaptörvény-ellenességét. Ugyanakkor ez a közvetlen hatás már nem jellemzi az Alkotmánybíróság döntését, amikor az alaptörvény-ellenességet a jogalkotó mulasztása okozza, mert hiába állapítja meg a mulasztásos jogsértést, és hiába határoz meg határidőt a jogszabály meghozatalára, a jogalkotást kikényszeríteni nem tudja. A bíróságok döntése a felekre kötelező erejű, a döntés végrehajtása kikényszeríthető. A Biztos jelentésekben megfogalmazott intézkedései javaslatok, azok kikényszerítésére sincsen a Biztosnak eszköze. Ahogy a Szószóló elvi állásfoglalásában, figyelemfelhívásában vagy éppen jogalkotási javaslatában megfogalmazottak kikényszerítésének sincsen közvetlen eszköze. A javaslatok figyelembevétele elsődlegesen a Biztos és a Szószóló állami szereplők általi elfogadottságától, társadalmi támogatottságától függ. Az ÁSZ

ellenőrzéseinek nyomán a vizsgált szervezetek intézkedési tervet készítenek, és az ÁSZ utóellenőrzés keretében vizsgálja az azoknak való megfelelést. Az elemzett dokumentumokból az a következtetés vonható le, hogy az ellenőrzött szervek tevékenységét közvetlenül befolyásolják a javaslatok, az évek során meghozzák a hiányzó belső szabályzatokat, nagyobb figyelmet fordítanak a jogszabályok betartására.

Végül szólni kell az elemző keretek alkalmazhatóságáról. A fenti elemzések kitértek arra, ha a dokumentum közvetlenül vagy közvetve érintette a védendő értékeket, az ökoszisztéma-szolgáltatásokat, jelezve, hogy azok az 1–14. kategóriák csoportjából, melyikkel hozhatók kapcsolatba. A kiválasztott dokumentumok közül a Kúria döntéseinek és a Biztos saját és a Szószólóval közösen kiadott jelentéseinek összegző értékelését – hogy a vizsgált témákra tekintettel az 1–14. kategóriák közül melyikhez köthetőek – táblázatok tartalmazzák (7. melléklet táblázatai). A táblázatok láthatóvá teszik, hogy a mezőgazdasági támogatással kapcsolatos ügyek jelentős hányadában lényegtelen maga a tevékenység jellege, annak jogi megítélése a vita tárgya.

A védendő értékeket, az ökoszisztéma-szolgáltatások és azok az 1–14-es csoporttal való kapcsolatát a részletes elemzés megállapításai alapján a 7. melléklet 1. és 2. táblázata összegezi. Az értékvédelemnél a dokumentumok P) cikkekre való hivatkozása miatt többletkategóriaként jeleníti meg a *Nemzet Közös Örökségét*, és *Á* betű jelöli, ha a tevékenységet egyik csoportba sem lehetett sorolni. Ha a dokumentumból nem volt azonosítható, hogy az adott érték mely elemének védelmét kívánják védeni, akkor a kód a főcímhez került. Van, ahol a dokumentum általános és egyes elemeit is nevesíti, ott a kódok mindkét helyen megjelennek. Hasonló megközelítéssel készült el az ökoszisztéma-szolgáltatásra vonatkozó táblázat is. Azzal az eltéréssel, hogy az ott megjelenő új kategória – *Általánosan, nevesítés nélkül* – arra utal, hogy a dokumentum említi ugyan az ökoszisztéma-szolgáltatást, vagy egyértelműen értelmezhető annak szempontjából, de csak általános jelleggel, mert sem a főcsoportokra, sem egyes szolgáltatásokra nincsen közvetlen utalás. A táblázatban nem kerültek megjelenítésre azoknak az értékelemeknek a védelme, amelyek az elemzésben nem jelentek meg, például a beporzás a szószólói beszámolóban szerepel ugyan, de kifejezetten a városi zöldfelület védelme kapcsán.

Az áttekintett dokumentumok alapján készült összegző táblázatok legalább két dologra hívják fel a figyelmet. Egyrészt arra, hogy a vizsgált – az Alaptörvény garanciális intézményrendszerének részét képező – szervezetek jelenleg együttesen sem nyújtanak teljes körű védelmet a természeti értékek, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások megóvásához, mert az ellenőrzések az értékek nem minden elemére és nem minden ökoszisztéma-szolgáltatásra terjednek ki. Másrészt arra, hogy a jelenlegi ellenőrzések együtt sem vizsgálják a mezőgazdasági támogatásokhoz köthető tevékenységek mindegyik értékelemre és mindegyik ökoszisztéma-szolgáltatásra kifejtett hatását.

Ennek oka részben az, hogy az ellenőrzések tárgyát és irányát, ideértve az ellenőrzési szempontok meghatározását, sokszor az adott szervezet eljárását megindító dokumentum (a panasz, a kereset vagy az indítvány) határozza, határozhatja meg. Jól tükrözi ezt a különbséget, ha összehasonlítjuk a Szószóló tevékenységét a többiekével. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a Szószóló eljárási szabadsága az Alaptörvényből fakad, hiszen ő az egyetlen, akinek elsődleges alaptörvényi feladata a jövő nemzedékek érdekeinek védelme, ami elengedhetetlenné teszi a természeti értékek hosszú távú megővését.

Az összegző táblázatok megerősítik azt a következtetést is, hogy nincsenek olyan szabályok és nincsen olyan módszertan, amelyek biztosítanák a mezőgazdasági támogatások hatásának integrált és következetes nyomon követését sem a jogszabályok, sem a jogalkalmazás szintjén. A mezőgazdasági támogatások hatását közvetlenül a gazdák tevékenysége és a hatóságok döntése határozza meg. A támogatás igénybevételének önkéntességéből adódóan a hatást kiváltó tevékenységről az elsődleges döntést hozó a gazda lesz, míg annak támogathatóságáról a hatóság fog dönteni. A dokumentumok elemzése során az egyértelművé vált, hogy az állami tulajdonban lévő termőföldterületeken a gazdák döntését a tulajdonosi joggyakorló, valamint a vagyongazdálkodó a termőföld hasznosítását lehetővé tevő szerződésen keresztül képes korlátok közé szorítani és megfelelő irányba terelni. Azonban a kiválasztott dokumentumok már nem voltak alkalmasak arra, hogy az is megállapítható legyen, hogy ez a korlátozás (i) a valóságban milyen mértékben képes az értékek megőrzésére, illetve (ii) a gazdák értékmegőrzését mi és miként kényszeríti ki. Ehhez a szerződések és belső szabályzatok vizsgálatára lenne szükség.

Az állami tulajdonban nem álló termőföldeken mezőgazdasági támogatás mellett végzett tevékenységek negatív hatásának megelőzésében a hatóságnak van kiemelt szerepe. A hatóság döntése kapcsán az alábbi két kérdésre kellene legalább választ kapni: (i) A mezőgazdasági támogatásra való jogosultság megítélésakor a hatóság vizsgálja-e, illetve értékeli-e a gazda tevékenységének a természet állapotára gyakorolt várható hatását? (ii) Milyen szabályok (ideértve a módszertani útmutatókat és a hatósági tevékenység ellenőrzését is) azok, amik a hatóságot arra kényszerítik, hogy a támogatással kapcsolatos döntések meghozatalakor ne támogassák a gazdának a természeti értékek megőrzését, az ökoszisztéma-szolgáltatások javulását gátló vagy hátráltató tevékenységét?

ENGLISH SUMMARY

Introduction for the English Summary

In July 2023, as part of the research project “Public Expenditure – Loss of Wealth”, the research project “Can the negative impact of agricultural subsidies on the common heritage of the nation be stopped?” was launched at the St. John Paul II Pope Research Centre Institute for the Protection of the Integrity of Creation of Pázmány Péter Catholic University as part of the project “Sustainability, Resilience – the societal challenges of climate change and adaptation”, funded by the Ministry of Technology and Industry. The final report was submitted in November 2024.

The aim of the research project was to explore the links between the agricultural subsidies of CAP and the continuous deterioration of the natural capital protected by Article P) of the Fundamental Law of Hungary and to propose actions to help stop and reverse the negative processes, identifying further research needs and directions, and, if possible, naming the range of legal and non-legal instruments. Article P) (1) states that “*Natural resources, in particular arable land, forests and the reserves of water; biodiversity, in particular native plant and animal species; and cultural artefacts, shall form the common heritage of the nation, it shall be the obligation of the State and everyone to protect and maintain them, and to preserve them for future generations.*” This threefold obligation on the common natural heritage (CNH) was the cornerstone of the research and of the analytical framework developed. To achieve the research objective, the research sought to answer the following main questions:

1. What determines the impact of the CAP subsidy on the state of nature, when does it have a negative or positive effect, and under what conditions can it be considered neutral?
2. Why is it possible that, despite the protection afforded by the Fundamental Law, the use of public funds leads to the deterioration of the natural capital of the national asset, and to damage and loss to it?
3. What further studies and research are needed to prevent negative effects from occurring, and what issues require legislation and/or changes in law enforcement practice?

Given the research objectives, the research approach is nature- and practice-oriented, integrating the results of different disciplines with regard to regulatory-methodological considerations. It is based on the premise that the CNH – soil, water resources and biodiversity – are the priority elements of nature, and that their condition together determines the state of ecosystems and their capacity to provide ecosystem services in different categories. For that reason, the term ‘CNH’ does not only refer to the named elements, but also to the ecosystem services provided by ecosystems, and to the combination of all these elements. The status of soil, water resources and biodiversity can be qualified by various properties and characteristics, and the capacity to provide ecosystem services is depend on them. Agriculture, as an economic activity, is based on nature, the agro-ecosystem and its associated ecosystem services. It is farmers’ practical decisions related to agricultural land use that have a direct impact on CNH (for their essential components see Figure 4–6). Although farming with agricultural subsidies can have an impact on air quality, the research covers air only insofar as it refers to nature’s ecosystem services that regulate air quality.

Farmers’ decisions are governed by different rules and their associated requirements and expectations. These rules form a system that includes, in addition to the legislation on agricultural subsidies, public law rules on agricultural activities, civil law rules and agreements based on them, non-legislative professional rules, and rules that farmers follow in response to societal expectations, such as protecting natural assets or respecting legal obligations.

The institutions named in the Fundamental Law of Hungary – the Constitutional Court, the Curia, the Commissioner for Fundamental Rights (hereinafter: the Ombudsman) and one of his deputies, with the mandate to protect the interest of future generations (hereinafter: the Ombudsman for Future Generations), the State Audit Office (SAO) – which are obliged to protect the CNH, directly and/or indirectly influence farmers’ decisions and, through their activities, its protection. Through their review procedures, they play a pivotal role in influencing the decisions of public authorities (including all public bodies, first and second instant authorities having jurisdiction making and taking decisions on agricultural subsidies), thus they serve as constitutional safeguards. This constitutional approach-oriented research concept helps to achieve the research objective by exploring the links between nature and ecosystem services, the activities that negatively affect them and the regulatory systems that influence them. The research approach and concept are summarised in the figure below:

I. The research in a Nutshell with Recommendations for Policymakers

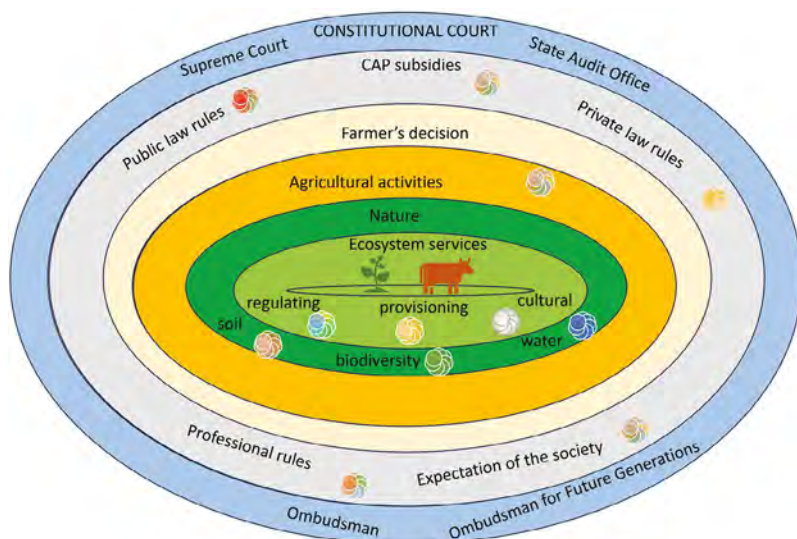


Figure 1: The Constitutional approach-oriented concept

Source: The English version of the Hungarian figure (2. ábra)

The English Summary includes under point I. the Policy Summary to policymakers (recommendations and the summary of the main findings organised around the research questions), its links to the agricultural DPSIR (Drivers-Pressure-State-Impact-Response) model, the methodology of the research in short, and under point II. the main findings organised around the three studies made during the research project laying down the theoretical foundation of the research. The Summary addresses the issues relevant to the legal framework of agricultural subsidies and the importance and role of the institutional guarantees of the Fundamental Law in protecting CNH.

The findings, results and evaluation of this research are the professional opinion of the author of this book and should not be taken as the opinion of the sponsoring Ministry or the Institute of the Research Centre of the University.

I. The research in a Nutshell with Recommendations for Policymakers

I. 1. The Policy Summary with Recommendations for Policymakers

The Policy Summary contains the recommendations for policy consideration and a summary of the responses to the first two research questions on which they are based.

RECOMMENDATIONS FOR POLICYMAKERS

The research findings suggest that, in order to protect the nation's common heritage and to prevent the negative impacts of CAP the following actions are needed in the short term:

- (i) to develop methodological guidelines, tool boxes of farming (practical aids), education and training programmes to help farmers to make practical decisions for integrating CNH' protection, utilization and conservation of ecosystem services;
- (ii) to develop guidelines, practical aids, internal regulations and training programmes to assist in asset valuation and recording of CNH and ecosystem services;
- (iii) to develop asset registers for the state-owned CNH and ecosystem services;
- (iv) to prepare guidelines and internal policies (internal regulations) to ensure the protection of CNH belonging to the national assets with regard to the specific protection of CNH under Article P) and Article 38 of the Fundamental Law;
- (v) to regularly monitor compliance with the legal obligations to protect CNH, to ensure accountability and to enforce compliance;
- (vi) to provide guidance to public authorities and those with public authority responsibilities at different levels of decision-making on agricultural subsidies to assess the impact on CNH and ecosystem services, in order to strengthen a comprehensive approach;
- (vii) to modify and/or complement the conditions of the agricultural support system to oblige farmers to take into account ecological endowments and ecosystem services and, where the protection of CNH requires, to cooperate in the use of land – taking into account the different scales;
- (viii) to summarise the experience gained in complying with the requirements laid down in CNH protection legislation and agricultural subsidies and, on that basis, to issue guidelines and instructions to strengthen enforcement;
- (ix) to review and amend, and where necessary supplement, the substantive and procedural law of CNH protection legislation in order to facilitate and promote the use of ecosystem services and adaptation to changes in natural conditions.

Summary answers to the research questions on which the recommendations are based

Research Question 1: What determines the impact of the CAP subsidy on the state of nature, when does it have a negative or positive effect, and under what conditions can it be considered neutral?

*1. In summary, the impact of agricultural subsidies
depends primarily on whether*

- (i) the extent to which the activities carried out to achieve the objective of the aid are in line with the agro-ecological characteristics of the area;
- (ii) the conditions of the aid include a duty of cooperation between beneficiaries and the enforcement of such cooperation where the need to coordinate the conservation of the CNH necessitates it because of the different scale of the needs;
- (iii) the beneficiary takes account of the agro-ecological characteristics of the area when selecting the aid scheme;
- (iv) the beneficiary makes use of the ecosystem services provided by nature for agricultural production; and
- (v) the beneficiary in the choice of activities, takes into account the impact of those activities on the CNH and on CNH's components that requires the full and complex protection of CNH; on the various ecosystem services; and avoids activities that could threaten/endanger, damage/degrade the state of nature and, through that, the ecosystem services.

*2. If we look at the above in terms of the decision on a specific activity,
we can conclude that the impact depends on*

- (i) the personal knowledge of the person deciding on the activity, including not only knowledge of the relevant natural science regarding CNH (their elements, their properties) their spatial, temporal and functional relationships with each other, ecosystem services, the interrelationships between them, the complex impacts of the activities on them, but also the ability to value them economically;
- (ii) social expectations on the personal knowledge and actions about the decision on the choice of activity;
- (iii) the limitation of present choices due to past dependency, the limited freedom of choice, especially those with immediate and short-term economic consequences at the level of the individual;
- (iv) the need to reconcile individual freedom of choice with the duty of cooperation between individuals, which is essential for the collective protection of the CNH to be safeguarded, given the different scales involved;
- (v) the legal environment for access to agricultural aids, including the substantive and procedural rules for access to agricultural subsidies as laid down in legislation and calls for proposals, the organisational

- system for enforcement, and the system for accountability and enforcement of compliance;
- (vi) the legal framework for the protection of CNH and ecosystem services in general, the knowledge of that legal framework and the concrete experience on how those rules are enforced;
 - (vii) the rules that determine the decision-making powers of the bodies entitled to review the decisions of decision-makers at different levels, the courts, the Ombudsman and the Ombudsman for Future Generations, the Constitutional Court and the SAO, and the criteria on the basis of which they may or do conduct their investigations.

The research confirms that the above sequence of factors influencing the decision is crucial. The protection of CNH, or the lack of it, is the result of specific actions, which also have economic consequences. Individual decisions require individual knowledge. One source of individual knowledge is the agricultural subsidy system, the legislation for the protection of CNH, the application and the enforcement of the legislation. Whilst these are of particular importance, they cannot be seen as a solution to the problem, because, on the one hand, CNH protection rules alone are not able to provide all the knowledge needed to protect CNH, and on the other hand, individual decisions are influenced by a number of factors beyond the legal rules, which cannot necessarily be linked to the activity itself.

Research Question 2: Why is it possible that, despite the protection provided for by the Fundamental Law, the use of public funds leads to the deterioration of the natural capital of the national asset, and to damage and losses in this wealth?

The research confirms that, in practice, at different levels of decision-making

- (i) there is a lack of an interdisciplinary approach, simultaneous assessment and consideration of the impact of different activities on the state of nature and ecosystem services in order to prevent negative impacts (e.g. in the case of mechanisation, the decision on which machine is suitable for the land is not necessarily based on the negative impact of the machine on soil compaction; the increase in the risk of inland water occurrence and the possibility of recovery of its associated damages, the long-term determinants of mechanisation, etc.);
- (ii) there is a lack of valuation of ecosystem services, the impact of activities on them and their linkages, and a lack of a methodology for economic valuation of ecosystem services that can be used by farmers (e.g. in practice, while it is said that more pesticides need to be used to control maize pests in no-tillage because of pest survival, it is not underlined

- that crop rotation can play an effective role in pest control, simultaneously reducing the costs of chemical use);
- (iii) there is a lack of systematic accountability and enforcement of public law obligations to protect CNH – the state of nature and ecosystem services – which would make it clear that rules on agricultural subsidies do not reduce general obligations but reinforce or even complement them;
 - (iv) there is a lack of implementation measures such as guidelines and internal regulations on how to use the state-owned agricultural land for agricultural purposes in line with the provisions of the Fundamental Law provided for the national property;
 - (v) there is a lack of methodological guidelines to assist in the assessment of the state of nature and the ecosystem services it provides, including the assessment of change;
 - (vi) there is a lack of review of public decisions on agricultural subsidies from a conservation perspective;
 - (vii) there is a lack of asset registers on the state of nature, including farmland, and ecosystem services.

I. 2. The research concept and the results in the light of the agricultural DPSIR model

The concept of the Fundamental Law approach can be linked to the elements of the agricultural DPSIR model (COM(2000) 20 final), but its starting point makes it somewhat different, despite the fact that the aim of the research is essentially to formulate recommendations within the scope of the “response”. The starting point of the research was not to assess the current state of affairs, but to take stock of CNH to be protected and the need to protect them, i.e. to identify what needs to be protected. In view of this, it was necessary to examine how the threat and damage to CNH can be prevented from activities/factors that could trigger negative impacts within the framework of the agricultural support system, and what role the institutional system of the Fundamental Law for protection can play in this. The similarity between the constitutional approach and the agricultural DPSIR model is therefore that both include an examination of the farming practices that can trigger negative impacts on the state of the environment, i.e. the research also touched on different elements of the DPSIR model. However, the key difference is that the aim of the study was not to identify indicators, but to explore the role of the operation of guarantee institutions in preventing negative impacts and the changes that would be needed to preserve CNH in practice. This required an in-depth analysis of the functioning of the institutional system of the Fundamental Law and, on that basis, an assessment of the role of value protection, highlighting how the institutions can influence and steer concrete decisions towards value preservation.

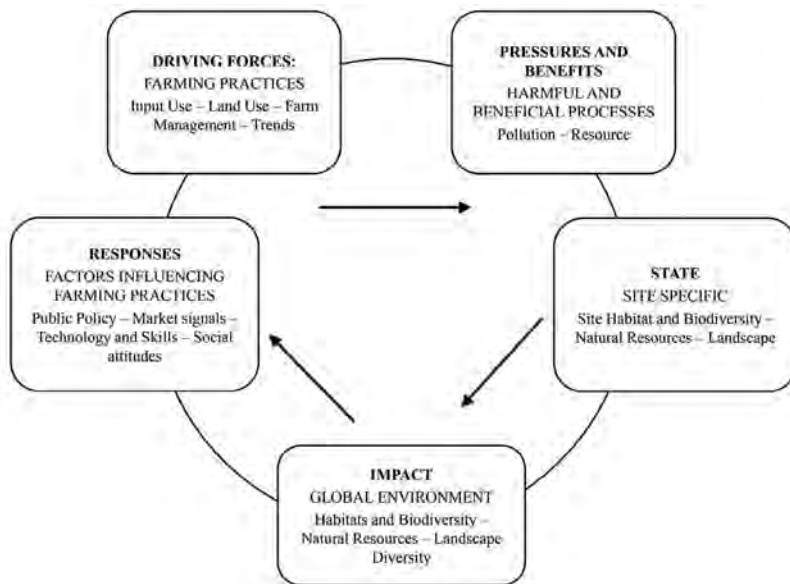


Figure 2: the agricultural DPSIR model

Source: EC, COM(2000) 20 final, p 13

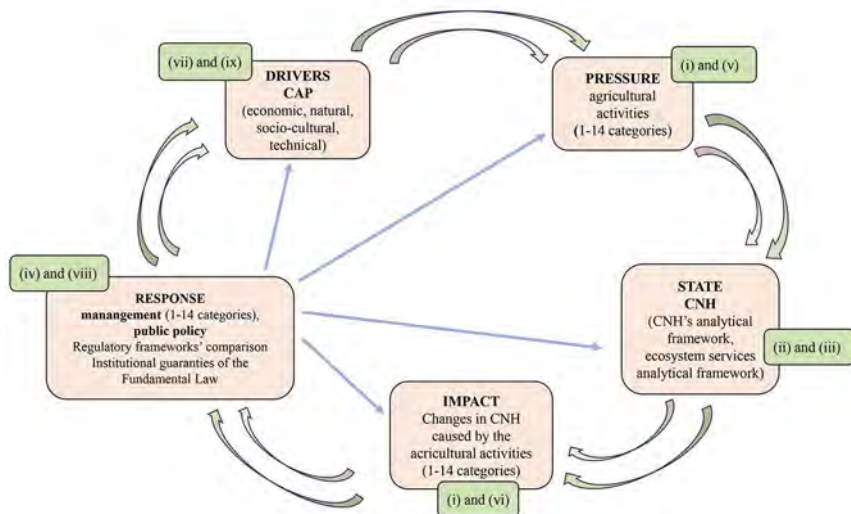


Figure 3: The Policy Recommendations integrated into the agricultural DPSIR model

Source: The English version of the Hungarian adaptation (5. ábra) of the agricultural DPSIR model of EC, COM(2000) 20 final, p 13

I. 3. Research methodology

In line with the aim and concept of the research, three background studies were carried out in order to answer the research questions described above. The detailed methodology for the preparation of the background studies is presented in Annex 1.

The first study laying down the theoretical foundation of the research identified CNH and their elements and the agricultural activities/factors with a potential negative impact on them, mainly through a review of the Hungarian literature, taking into account the Hungarian specificities.

The second study (addressing the issues relevant to the legal framework of agricultural subsidies) examined the agricultural subsidy system on the one hand from a regulatory-methodological perspective, along with a focus on the freedom of choice in decisions making at different levels within the subsidy system, the question of responsibility, the bearing of costs and some issues of bearing external costs. On the other hand, it assessed the negative subsidies of the CAP 2023–2027 funding cycle using the developed CNH's analytical framework, considering as negative subsidies what the Strategic Environmental Assessment (SEA) of the CAP Strategic Plan of Hungary 2023–2027 has identified as negative subsidies. Based on the evaluation criteria used during SEA, subsidies with a potential of resulting threats or damages to nature and ecosystem services were named as negative subsidies by SEA.

The third study (the importance and role of the institutional guarantees of the Fundamental Law in protecting CNH) analysed the role and possibilities of constitutional protection by examining the practice of the Ombudsman together with the Ombudsman for Future Generations, the Curia, the Constitutional Court and the SAO in relation to agricultural subsidies. For the selection of the documents to be analysed special filtering processes were developed for each institution. In total, 264 documents were chosen and analysed in detail (38, 111, 53, 62 respectively).

The results of the background studies were assessed in a workshop with a variety of academics and practitioners. The final report has been prepared taking into account the experts' opinions.

II. The main findings of the research based on the three background studies

The Theoretical foundation of the research¹

II.1.1. Based on the scientific literature, in order to protect the biodiversity, soil and water resources that are part of the common heritage of the nation, the value elements and properties (CNH) shown in the following figures should be taken into account.

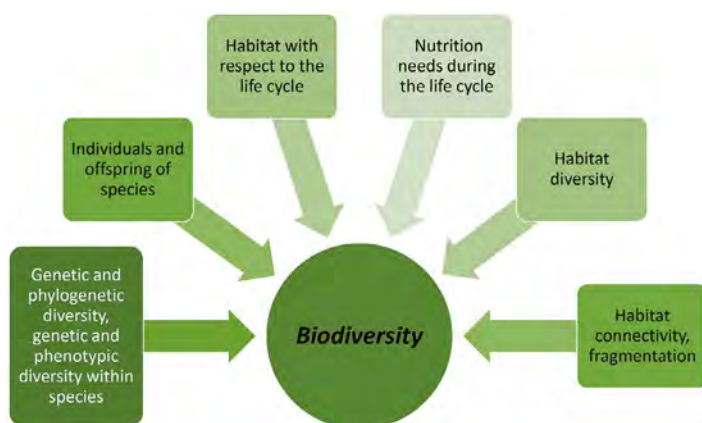


Figure 4: the CNH in detail for biodiversity

Source: The English version of the Hungarian figure (8. ábra)

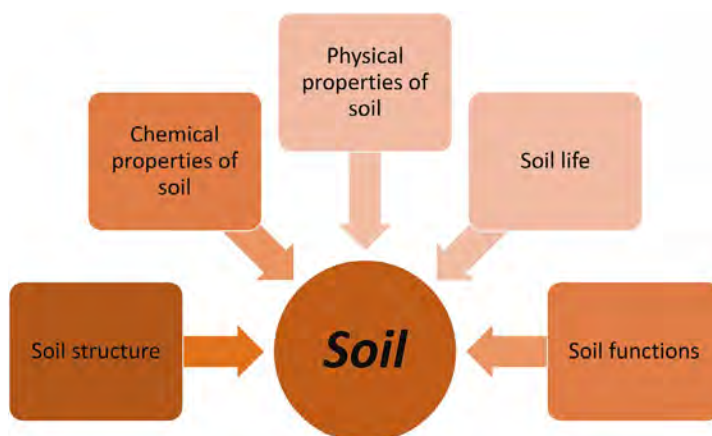


Figure 5: the CNH in detail for soil

Source: The English version of the Hungarian figure (9. ábra)

¹ The numbering of the main findings corresponds to the numbering of the Hungarian text.

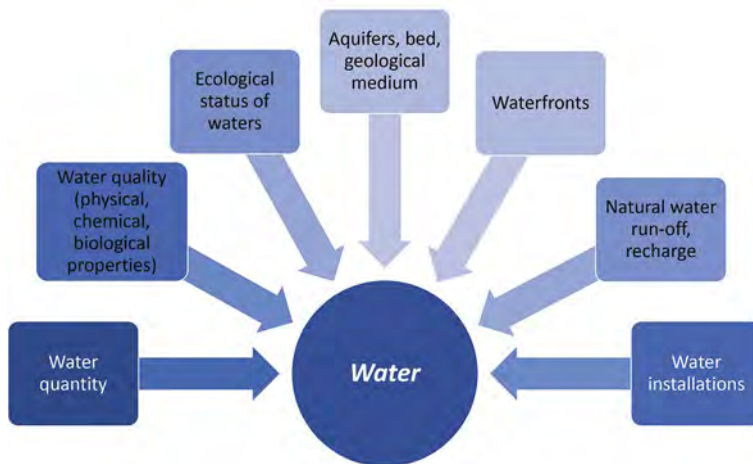


Figure 6: the CNH in detail for water

Source: The English version of the Hungarian figure (10. ábra)

II.1.2. The literature confirms that the protection of CNH elements is not an option in itself, as they are part of nature as a complex, dynamic entity, directly influencing the functioning of different natural ecosystems in space and time.

II.1.3. The CNH is linked to the water, nutrient and carbon cycles, which also means that their protection cannot be addressed in isolation, but only at the systemic level, since changes in any of them automatically lead to changes in the cycles.

II.1.4. In natural ecosystems, flora and fauna adapt to the local hydrological cycle, to soils, leading to region specific water and nutrient balance.

II.1.5. In natural ecosystems, flora and fauna can only survive if they have the genetic make-up to cope with the quantity (permanently or intermittently low or high) and quality (chemical composition) of water present, the properties of the soil (including biotic and abiotic properties), and the temperature conditions (seasonal variations, hot and cold extremes), topography and other conditions.

II.1.6. CNH plays multiple but different roles in the ecosystem services provided by nature to humans and in their suitability to provide these services.

II.1.7. Nature provides ecosystem services even if humans do not want to use them, because they are a quasi-property of nature, although they are influenced by human activity.

II.1.8. At the scientific level, it is possible to classify the provisioning, regulating and cultural ecosystem services and to form different groups, but in reality these cannot be separated, because every ecosystem provides simultaneously some provisioning, regulating/supporting service and usually

also some cultural service related to them or inherent to the nature of the ecosystem itself.

II.1.9. Farmland is part of nature, a specific ecosystem, heavily modified by humans, on which the efficiency of agricultural use can be supported by a number of regulating ecosystem services in addition to the provisioning ecosystem service.

II.1.10. Nature conservation cannot be reduced to the protection of protected species and areas, nor to the problem of substitutability. This is demonstrated by the fact that nature conservation and nature protection regulation have in the past been motivated by the need to preserve the usability of the ecosystem services provided by nature and by the recognition of the economic importance of ecosystem services and the economic benefits they bring.

II.1.11. The objectives for the use of ecosystem services differ and can be a source of conflict because of the different objectives.

II.1.12. The need to transform natural ecosystems and bring them under human control has emerged primarily in relation to provisioning and regulating services, focusing on different social and economic priorities.

II.1.13. In the case of human intervention for agricultural land use and, in particular, human control of ecosystem service provision, the fundamental questions are: which service is prioritised in a given area and how does it affect the CNH, the ecosystems and the other ecosystem services?

II.1.14. In summary, based on the literature review, the way in which human management is applied to provisioning ecosystem services can be divided into four main categories: (i) adaptation to local conditions, (ii) production of species adapted to local conditions, (iii) modification of local conditions, (iv) disregard of local conditions. In the case of regulating ecosystem services, a distinction can be made based on the purpose and effect of human interventions: (i) maintaining the regulating role of the natural ecosystem, (ii) restoring, (iii) enhancing, (iv) replacing, (v) ignoring.

II.1.15. Based on the literature review, the factors and activities that have a specific impact on the state of nature and its suitability to provide ecosystem services, the quantity and quality of ecosystem services actually provided can be identified.

II.1.16. Based on the literature review, the factors and activities that threaten ecosystems and their services can be identified.

II.1.17. Threats to and/or damage to CNH and ecosystem services resulting from agricultural activities are primarily due to inappropriate choices of land use, changes in land use or abandonment, the extensive or intensive nature or extent of farming, the crops and livestock grown on the land, cultivation practices, mechanisation, soil improvement, plant protection, irrigation and tillage.

II.1.18. Putting CNH, the ecosystem services and the agricultural activities that affect them into the analytical framework developed helps to capture the complexity of the links and interrelationships between CNH, the ecosystem

services and the selected agricultural activities, to identify conflicts and to identify solutions to resolve them.

II.1.19. There is a considerable literature on the impacts of agricultural activities on nature and the ecosystem services provided by nature, but this does not cover all the elements and all the factors and activities included in the analytical framework.

Legal framework for agricultural subsidies

II.1.20. According to the Constitutional Court's interpretation of the Fundamental Law, the obligation imposed on everyone can be interpreted as a kind of obligation of result. When the Constitutional Court assesses the derogation in the level of protection afforded by the legislation it applies the non-derogation principle in view of the precautionary principle. Thus, a derogation from legislative protection is considered to violate the non-derogation principle not only if actual deterioration occurs in the state of the natural resources but even if the risk of deterioration exists.

II.1.21. The responsibility of the State for CNH is incumbent on the State both as owner and as trustee in a public trust, which includes the obligation to legislate in such a way that the level of protection provided by the legislation does not result in a retrogression.

II.1.22. From the point of view of regulatory methodology, agricultural subsidies are a specific instrument because they share features with the regulatory methods of environmental law – self-regulation, economic regulation and traditional public administration law regulation – but differ significantly in the mechanisms of the impact of the regulatory methods of environmental law.

II.1.23. The difference between public administration law regulation and the value protection mechanism of the agricultural subsidy contract is illustrated by the different ways in which behaviour is assessed (what makes it illegal), the different ways in which behaviour is monitored, the different ways in which compliance or non-compliance with the rules is established, the different burdens and responsibilities of proof (who has to prove what and how) and the different consequences of partial or total non-compliance.

II.1.24. There is a difference in the determination of the substantive requirements for public administration law and agricultural subsidies. The protection of CNH through public regulatory instruments is typically provided for by general rules at the level of legislation, which are often broken down to details by lower-level legislation and tailored (through specific requirements) to local conditions by the public authority. Despite the requirements in agricultural subsidies being mostly specific, and their impacts verified by scientific results, they are still general rules because they are not adapted to local conditions by the authority.

II.1.25. Based on the scientific literature, it can be stated that certain agricultural activities have different effects in different regions, due to differences in agricultural practices and socio-economic conditions in the regions, and that not taking these differences into account in the requirements for agricultural subsidies can in itself lead to risks and damage.

II.1.26. The specific requirements for agricultural support narrows down the scope of the general requirements laid down as part of public law if compliance with public law rules is not monitored and enforced by the public authorities.

II.1.27. While general public law rules implicitly lay down an obligation to take account of ecological conditions, agricultural subsidies do not contain such a requirement as a general and binding requirement as part of all subsidy schemes, and the obligation does not therefore become a generally enforceable rule within the subsidy system.

II.1.28. In the case where the obligation to respect ecological conditions is not a condition for receiving aid, farmers can choose to respect ecological conditions only partially or not at all, as they will receive aid even if they fulfil the other conditions.

II.1.29. There are agricultural subsidies that explicitly require the protection of one of the CNH. In those cases, the requirements are tailored to that particular part of CNH and the site specificity, thus the requirements for the protection of the given part of CNH is not general but specific to it.

II.1.30. Agricultural land use that is not adapted to the ecological characteristics of the area does not utilise the ecosystem services of the area, does not use them efficiently, and may contribute to the degradation of some ecosystem services.

II.1.31. The statutory objectives of the aid include environmental protection, but it should be stressed that environmental objectives are not the only objectives that are linked to or have an impact on the CNH and the ecosystem services.

II.1.32. The conditionality rules for direct payments based on the number of hectares of land cover three main areas: (i) climate and the environment, with particular emphasis on water, soil and ecosystem biodiversity; (ii) public and plant health; (iii) animal welfare; and can be grouped into three categories: prohibitions, restrictions and the setting of conditions for the pursuit of activities.

II.1.33. Incorporating conditionality requirements into the analytical framework developed makes visible the links and interrelationships with the CNH and ecosystem services, reinforcing the need for a complex approach.

II.1.34. The optional practices of the agro-ecological programme implicitly enable and support the protection and use of a range of ecosystem services and focus on the conservation of different CNH with respect to the different agricultural land use types.

II.1.35. Based on the placement of the results of the SEA analysis of the Hungarian CAP Strategy into the analytical framework developed for ecosystem services, it can be concluded that the SEA did not cover the provisioning ecosystem services, despite the fact that the SEA covered subjects affect those ecosystem services that provide, improve and enhance the conditions for the quantity and quality of the provisioning ecosystem services.

II.1.36. Among the activities supported, there are some whose direction of impact cannot be assessed per se, because they will have a positive or negative effect depending on local conditions and the combined impact of the activities, however, those aspects are not necessarily taken into account during the decision taking on providing the subsidy.

II.1.37. Agricultural subsidies have a negative impact if the income-generating potential of protected natural areas are not assessed in a way that is subordinate to the conservation objective and respects it.

II.1.38. Subsidies for different types of ecosystem services have different effects on the CNH and the ecosystem services that can be exploited, and can become a source of conflict.

II.1.39. Impacts on CNH and ecosystem services not directly affected by the purpose of agricultural subsidy are not always taken into account when setting standards and requirements for supported activities.

II.1.40. The negative impacts of agricultural subsidies depend on the conditions under which the subsidies are granted and they are the consequences of what activities and under what conditions farmers may carry out.

II.1.41. Putting the various conditions into the evaluative framework developed draws attention to the fact that the use or improvement of nature's ecosystem services can help to increase the efficiency of agricultural production without negative effects or at least with a reduction in negative effects.

II.1.42. The impact of agricultural activities on ecosystem services, the close link between the state of the environment and the provision of ecosystem services, and the mutually reinforcing effects of the different types of ecosystem services are not yet widely recognised or accepted, despite the scientific evidence of the negative and positive impacts.

II.1.43. Agricultural subsidies do not sufficiently reinforce the positive potential of adapting land use to the regional conditions of the landscape and thus fail to promote a shift to agriculture that protects CNH and thus promotes the utilization of the economic benefits of improving and exploiting ecosystem services.

II.1.44. Agricultural subsidies play little role in reconciling the requirements of different scales for the protection CNH, due to the lack of an integrated approach and the decision-making system that applies it.

The importance and role of the institutional guarantees of the Fundamental Law in protecting CNH

II.1.45. In theory, the system of guarantees in the Fundamental Law is suitable for safeguarding CNH and preventing negative effects, but without a change in practice, negative effects can be expected to persist.

II.1.46. The practices of the organisations analysed have an impact both individually and collectively, on the substantive, procedural and organisational rules that are part of the institutional scheme of the state protecting CNH, as highlighted by the Constitutional Court. However, there is a lack of systematisation of the interrelationships between them and there is a lack of consistency.

II.1.47. The CNH protecting role of the Constitutional Court, the Curia and, to some extent, the Ombudsman and the Ombudsman for Future Generations is limited by the procedural rules and the binding nature of the document initiating the procedure (a motion, action or complaint). As a consequence, the possibility of preserving CNH depends primarily not on them but on who initiated the proceedings, and for what purpose and whether taking CNH-preservation aspects into account or ignoring them is considered harmful or not by the initiator of the proceedings.

II.1.48. The impact of agricultural aid on CNH depends not only on the legal provisions and conditions but also on the beneficiary of the aid and primarily on the decisions of the public authorities. This is because the authorities decide whether to accept as the fulfilment of obligations for the subsidy only CNH protective behaviour (those being in compliance with the CNH protection rules) or accepts also the harmful behaviour (that ignores protection rules and causes damage to CNH).

II.1.49. Judicial or constitutional review of a decision of a public authority which has made eligible for aid behaviour which is threatening, endangering and harming the state of CNH is not possible if there is no person entitled to initiate such procedure and/or the procedure is not actually initiated.

II.1.50. In the exercise of the fundamental right to a fair administrative and/or judicial procedure, the protection of CNH is only taken into account in proceedings if there are laws and professional rules that are capable of protecting them. In those cases, the unfairness of the proceedings would be due to the fact that the laws and professional rules that are capable of protecting CNH were not taken into account or were not properly taken into account or were applied incorrectly.

II.1.51. The Ombudsman and the Ombudsman for Future Generations can take action against inappropriate practices by public authorities in the context of ex officio investigations or inquiries, and the SAO can also take action if it extends its inspection to the enforcement practices of the public authority, in order to ensure that CNH is safeguarded.

II.1.52. From the point of preserving CNH, the frequency and regularity of the checks initiated by the Ombudsman, the Ombudsman for Future Generations and the SAO are important, along with the scope, depth and type of investigations and checks carried out regarding the decisions taken by the public authorities, and the criteria used to assess those public decisions on agricultural subsidies.

II.1.53. The conditions and requirements for the use of state-owned agricultural land are determined by the body that concludes the contract for its use, but there are no guidelines, methodologies or instructions for the integrated protection of the CNH, such as those for the management of conservation assets.

II.1.54. The SAO's audits are typically financial in nature. As a consequence, it makes only financial valuation when assessing and evaluating the conservation activities of bodies responsible for the state-owned natural assets or the management bodies. There is no assessment of the state of nature and ecosystem services by asset element, nor of the changes in condition, because natural assets usually cannot be expressed in monetary terms.

The SAO's inspections are typically financial in nature, and therefore when it assesses and evaluates the activities of those exercising ownership rights over state-owned natural assets or of the trustees in conserving state assets, it only carries out a financial assessment. And during this asset valuation, it is not required to assess or to account for the condition and the changes in the state of the natural assets – nature and ecosystem services – the ones that usually cannot be expressed in monetary terms.

II.1.55. If the positive or negative effects of agricultural subsidies are not identified, including the adverse effects caused by discrepancies in scale, the purpose of controls is not to find out what is causing the deterioration, what is the cause of inappropriate agricultural practices and what is needed to change them: legislation or changes in the application of the law.

II.1.56. In the case of state property, the tasks, economic interests and performance expectations of the bodies exercising ownership rights or responsible for managing the property differ as a result of the division of tasks within the state. Despite the triple obligation of the Fundamental Law, the protection of CNH varies because of these differences, since there is no general set of basic requirements that can be applied and accounted for in practice, which can be interpreted and enforced in the same way for all.

II.1.57. In the course of inspections carried out by various bodies, the assessment of the organisational aspects of the legal guarantees of protection (the existence or absence of the financial, human and material conditions necessary for the organisation's activities and their impact on the CNH) may even be contradictory, depending on the body and the criteria used to assess them (e.g. the exercise of fundamental rights or the compliance of the organisation's operations with budgetary restrictions).

II.1.58. Divergences of opinion convey contradictory expectations to the organisations and to the state actors responsible for their operation. Furthermore, they send contradictory messages to society, since members of society directly experience the difference in the way organisations perform their CNH-preserving tasks and their acceptability to state actors.

II.1.59. In terms of conservation of CNH in state-owned agricultural areas, the presence of a conservation guard in areas transferred for use by national park directorates can be seen as a guiding principle. It serves a threefold purpose: firstly, to check that the lessee is complying with the contractual requirements; secondly, to assist the lessee in its conservation work by managing adaptation to the natural environment; and thirdly, to ensure consistency between the activities of the various lessees, taking into account the scale with respect to the CNH.

II.1.60. With regard to the obligation of the owners of national property (the state and the municipalities), the Fundamental Law lays down the scope of the social responsibility that is inseparable from the particular asset belonging to the national property. Therefore, the constitutional obligations to manage national property cannot be seen as limits on the right to manage national property, because those obligations are part of its intrinsic content.

II.1.61. The social responsibility of the owner, as laid down in the Fundamental Law, extends to the conservation of CNH. In the case of agricultural subsidies, the owner is obliged to fulfil this obligation either through his own use of the land or through an agreement transferring the rightful use of the land.

II.1.62. The rights and obligations associated with the social responsibility for national property must also be enforced by the owner and/or manager of the property through its actual use or through the use contracts. The contract must also reflect the content of the right to manage and administer the property, ensure that the conservation of CNH is guaranteed, regularly monitor the performance of the contract on the ground, to take action against any behaviour that could endanger or damage the property and apply sanctions that are capable of enforcing the precautionary principle.

II.1.63. The obligation to conserve the CNH includes the protection of the condition of nature and the ecosystem services provided by nature, including the recording of condition and the monitoring of changes in condition, but in practice this obligation is only partially fulfilled by the duty holders.

II.1.64. In addition to legal requirements to protect CNH, internal rules and regulations can help organisations to fulfil their conservation obligations, and can also serve as a basis for monitoring and accountability.

II.1.65. In the case of agricultural subsidies, there is a lack of resolution of the conflict between nature's provisioning ecosystem services and regulating ecosystem services that takes into account the need to protect CNH as required by the Fundamental Law's interpretation of the Constitutional Court.

According to the Constitutional Court the interests of short-term economic profit must never take precedence over the protection of nature, which means that, in the case of privately owned land, agricultural subsidies could only be granted for farming that takes account of ecological characteristics, while in the case of state-owned land, they could be granted as an additional requirement only for farming that also ensures compliance with the provisions of the Fundamental Law on national property.

II.1.66. A legitimate land user of state-owned property would only be allowed to participate in an agricultural support scheme that is in line with and supports its constitutional obligation, i.e. the impact of the land user's activities on the CNH would also be assessed.

II.1.67. In addition to the statutory requirements of public law, the CNH-preserving function of agricultural subsidies is reinforced by civil law contracts and agreements that transfer land use rights, because in these contracts and agreements the adaptation to local conditions and the preservation of CNH can be made part of the contract/agreement, and thus also made controllable and enforceable.

II.1.68. In state-owned areas, the CNH preservation is ensured by additional guarantee instruments, as the land-use contracts/agreements must include the requirements of the Fundamental Law for land users to preserve CNH. The state-owned body and/or trustee must monitor, enforce compliance and sanction non-compliance, and the activities of the state-owned body and/or trustee are subject to control by the SAO.

II.1.69. The additional safeguards for the preservation of CNH embodied in contracts/agreements can only provide effective protection if the contracts/agreements are concluded in accordance with the requirements of the Fundamental Law and if the terms and conditions include specific, accountable obligations to preserve CNH and are subject to audits by the SAO.

II.1.70. The obligation to conserve CNH in public ownership incumbent on the manager or manager of public property does not only apply to the use of public property by private parties, but is a general obligation, which includes recording the state of nature, changes in the state of nature and the ecosystem services provided by nature. The obligation extends to assessing the impacts (positive, negative or neutral) of activities carried out with agricultural subsidies on CNH, and taking action against activities with negative impacts or acting to prevent negative impacts from occurring.

II.1.71. The variations are significant in the enforceability of decisions and proposals made by the bodies assessed as constitutional guarantees, as well as in the level of social support for them. This has a direct impact on the decisions taken at the various levels of the agricultural support system and on the CNH-preserving activities of the beneficiaries.

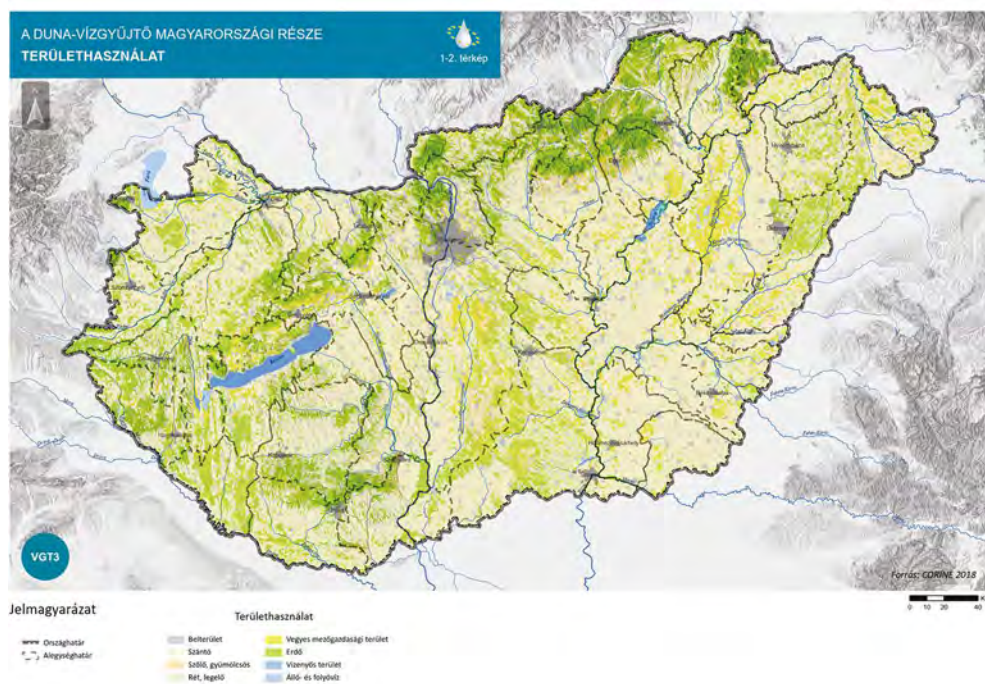
II.1.72. Adverse impacts on the CNH can occur as a result of either lawful or unlawful conduct; while lawful conduct requires legislation and/or legislative change, unlawful conduct requires a change in the application of the law.

TÉRKÉP- ÉS ÁBRAGYŰJTEMÉNY

1. Magyarország természeti állapotának összegzése a kutatás megalapozásához

Jelen gyűjtemény Magyarország természeti állapotát mutatja be a szakpolitikai dokumentumok megállapításainak összegzésével az alábbi ábrák (14–35. ábra) és térképek (1–50. térképek) segítségével.*

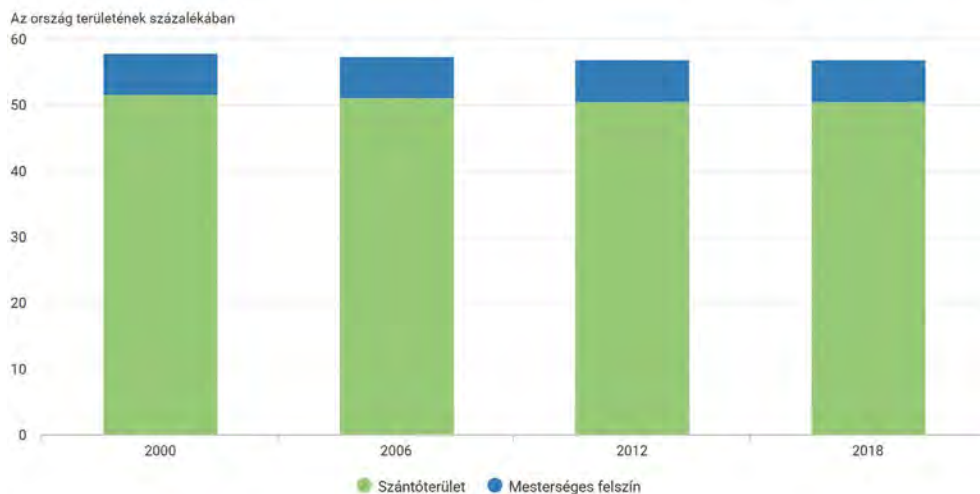
Magyarország területhasználata és mezőgazdasági hasznosítása



1. térkép. Magyarország területhasználata

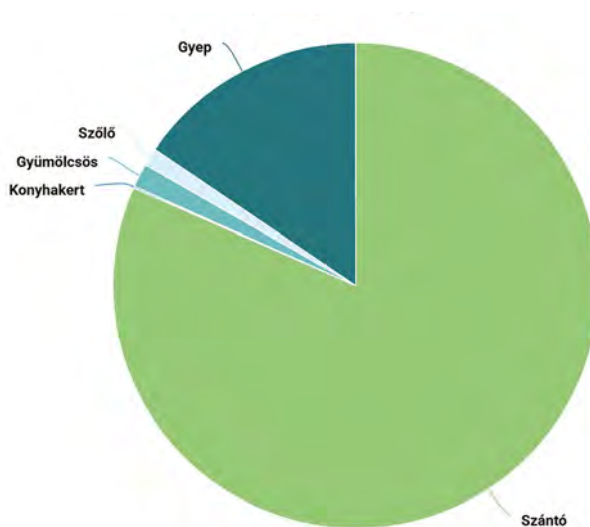
Forrás: VGT3-térképek, 1–2. térkép (orsz_0102.pdf)

* A könyv szerkesztésének időpontjában a megjelenített források mindegyike elérhető volt.



14. ábra. A biológiailag inaktív területek alakulása Magyarországon a mesterséges felszínnek aránya évről évre növekszik, míg a művelés alatt álló szántók területe 2023-ban 7,3%-kal kisebb volt az 2000-es értéknél

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.9. 1. ábra (Biológiailag inaktív területek – Fenntartható fejlődés indikátorai)



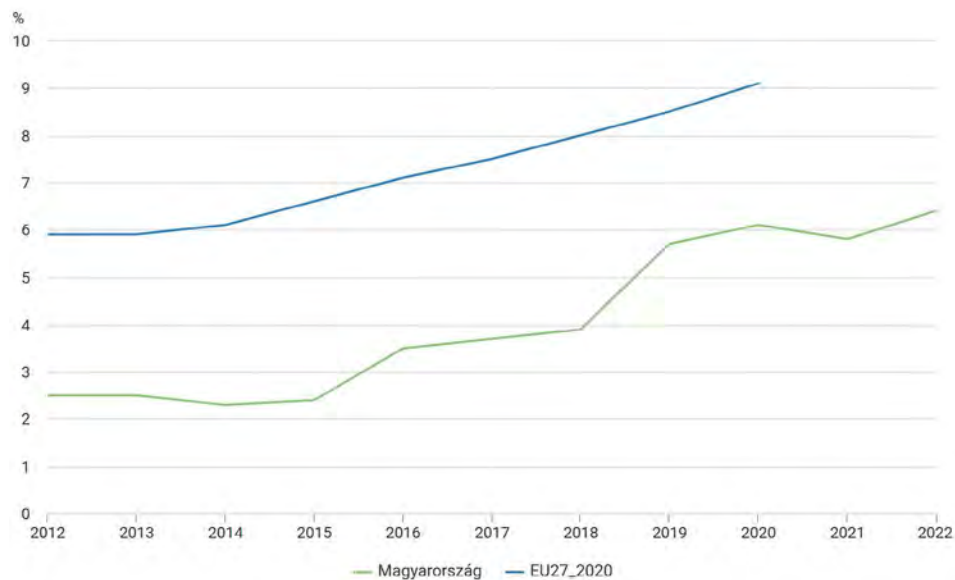
15. ábra. A mezőgazdasági terület megoszlása, 2023
szántó: 81,7%, gyep: 15,5%, gyümölcsös: 1,6%, szőlő: 1,2%, konyhakert: 0,1%

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.9. 2. ábra (Biológiailag inaktív területek – Fenntartható fejlődés indikátorai)



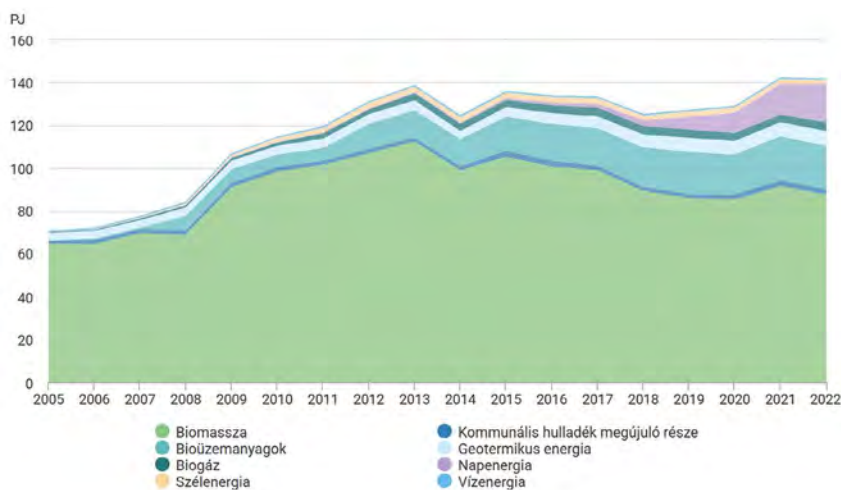
16. ábra. Az agrár-környezetgazdálkodási támogatásban részesülő területek mezőgazdasági területhez viszonyított aránya

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.1. ábra (Az agrár-környezetgazdálkodásban részt vevő területek – Fenntartható fejlődés indikátorai)



17. ábra. Az ökológiai gazdálkodásba bevont területek mezőgazdasági területen belüli aránya

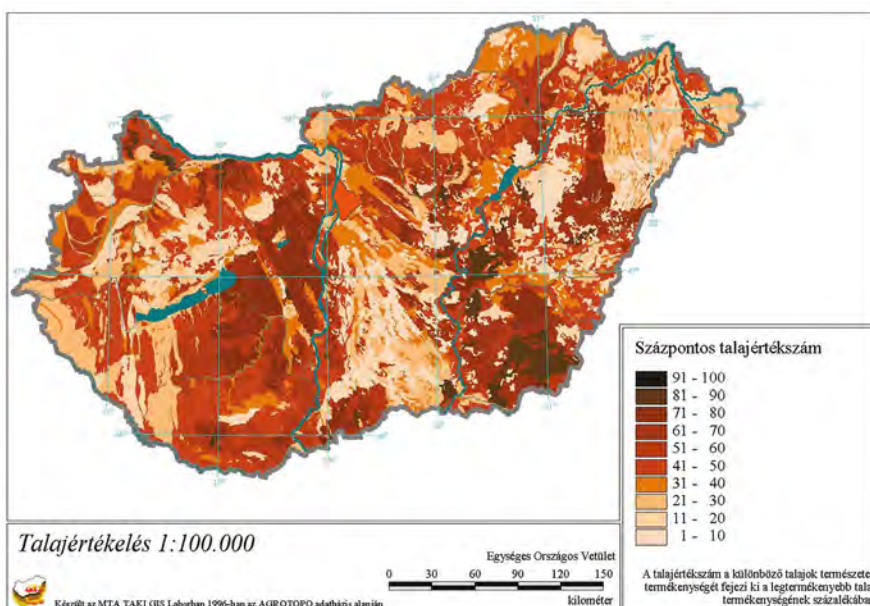
Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.10. 1. ábra (Ökológiai gazdálkodás – Fenntartható fejlődés indikátorai)



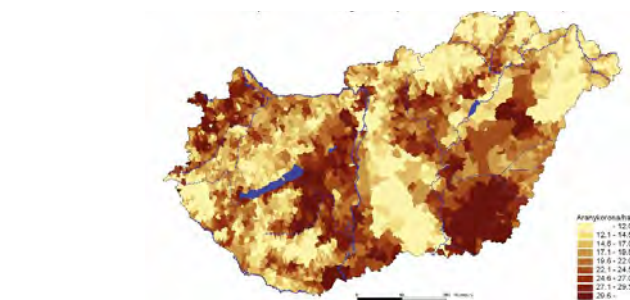
18. ábra. Elsődleges megújuló energiaforrásokból és hulladékból termelt energia, energiaforrások szerint. A megújuló alapú energiatermelésünkben a biomassza dominál, 61,7%-os részesedéssel.

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.23. 2. ábra (A megújuló energiaforrások részesedése a teljes energiafelhasználásból – Fenntartható fejlődés indikátorai)

A talajok mezőgazdasági szempontú értékelése



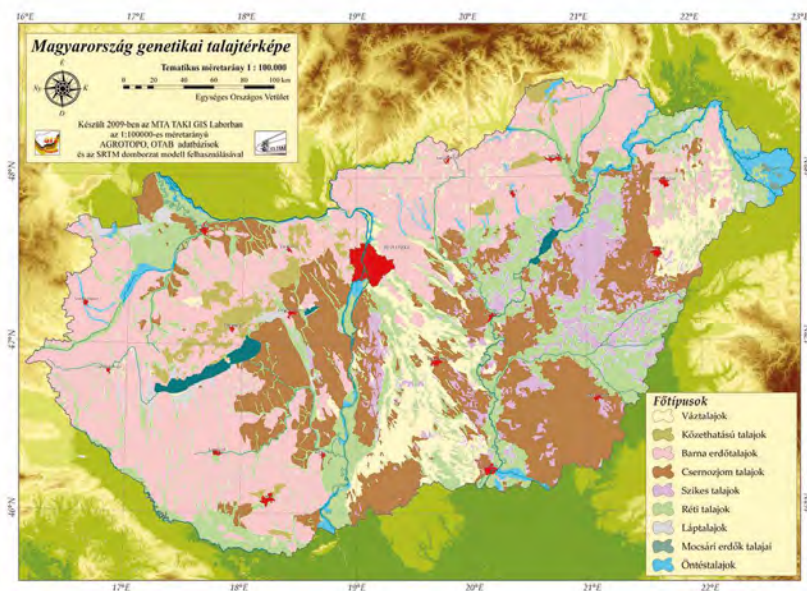
2. térkép. Magyarország talajjellemzői – Talajértékelés
Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 8/9. térkép
(<https://www.enfo.hu/sites/default/files/talajtertek.jpg>)



3. térkép. Magyarország talajjellemzői – Szántóterületek településenkénti átlagos aranykorona értéke (agrarpotenciál)

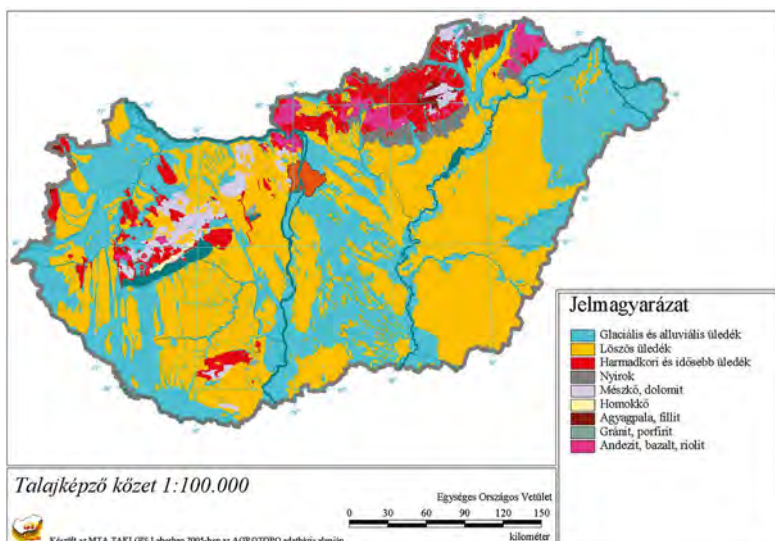
Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 9/17. térkép
(<https://enfo.hu/sites/default/files/aranykorona.gif>)

Magyarország talajainak sokfélesége

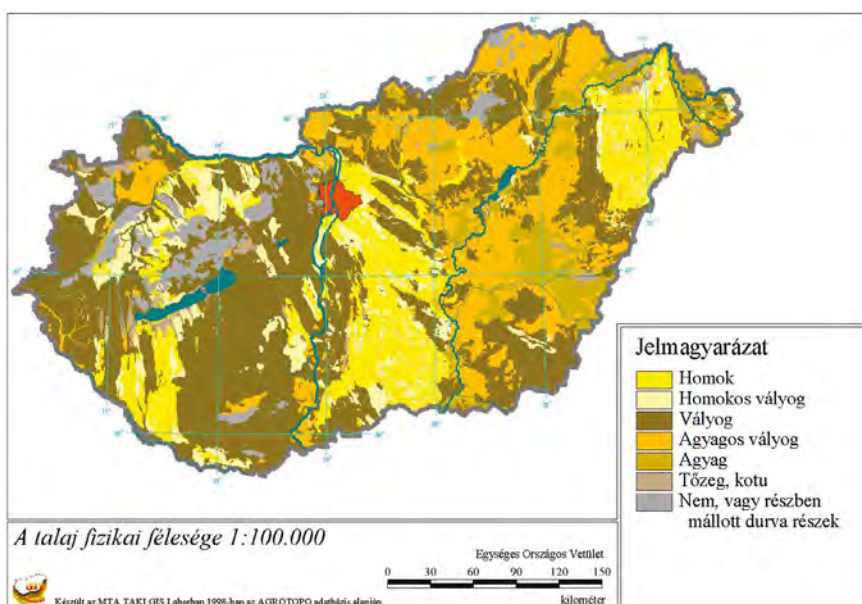


4. térkép. Magyarország genetikai talajtérképe

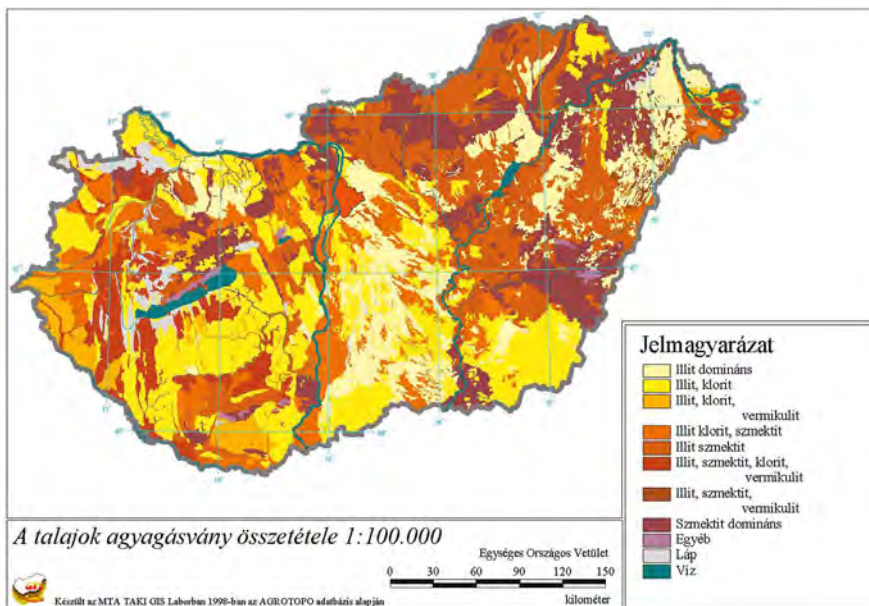
Forrás: MTA TAKI Környezetinformatikai Osztály, 1/9. térkép
(https://www.enfo.hu/sites/default/files/genetikus_fotipus_terkep_kicsi.jpg)



5. térkép. Magyarország talajjellemzői – Talajképző közet
 Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 1/9. térkép
 (<https://www.enfo.hu/sites/default/files/talajkepzo.jpg>)

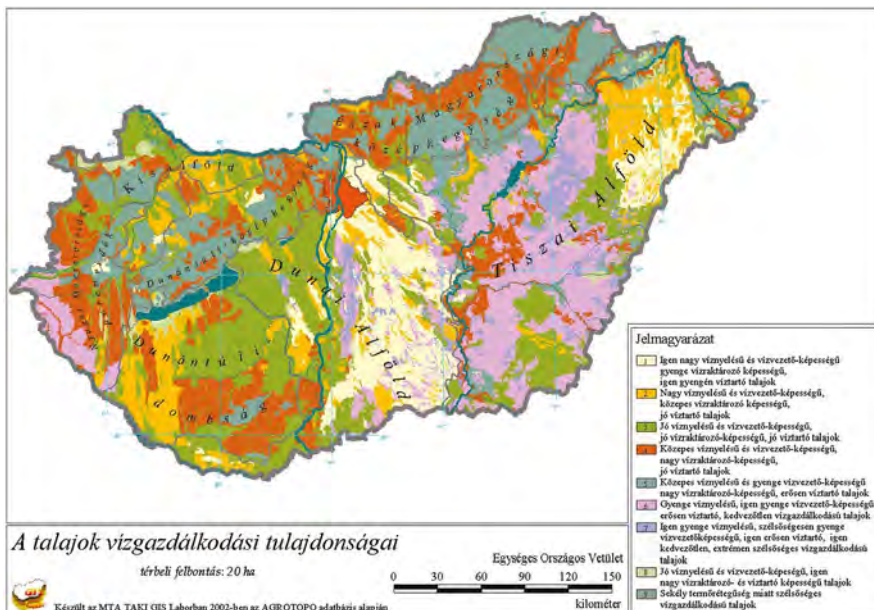


6. térkép. Magyarország talajjellemzői – A talaj fizikai félesége
 Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 2/9. térkép
 (<https://www.enfo.hu/sites/default/files/fizika.jpg>)



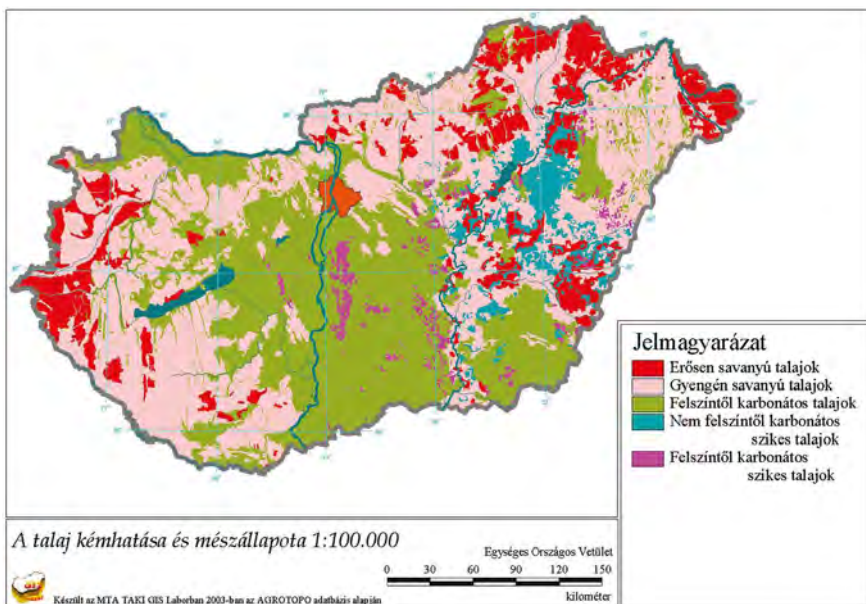
7. térkép. Magyarország talajjellemzői – A talajok agyagásvány összetétele

Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 3/9. térkép
(https://www.enfo.hu/sites/default/files/agyagvasvany_0.jpg)



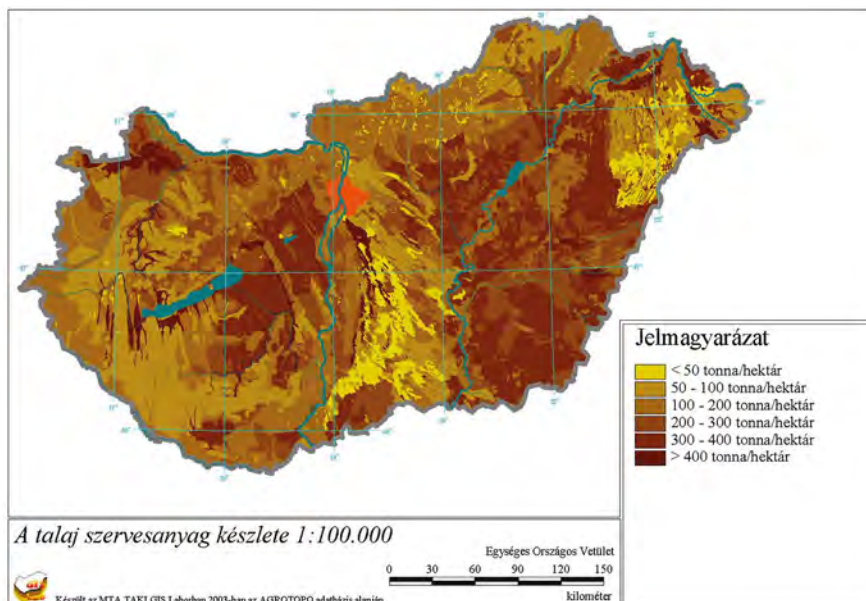
8. térkép. Magyarország talajjellemzői – A talajok vízgazdálkodási tulajdonságai

Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 4/9. térkép
(<https://www.enfo.hu/sites/default/files/vizgazdalkodas.jpg>)



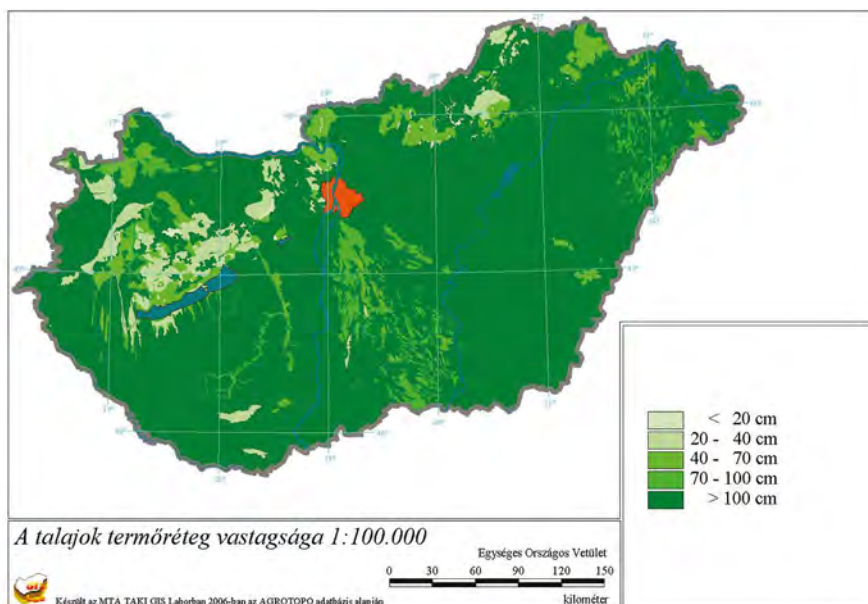
9. térkép. Magyarország talajjellemzői – A talaj kémhatása és mészállapota

Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 5/9. térkép
(<https://www.enfo.hu/sites/default/files/kemia.jpg>)



10. térkép. Magyarország talajjellemzői – A talaj szervesanyag készlete

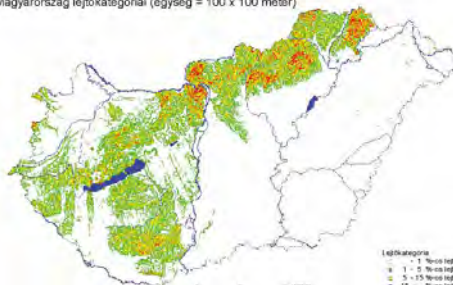
Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 6/9. térkép,
(<https://www.enfo.hu/sites/default/files/szervesanyag.jpg>)



11. térkép. Magyarország talajjellemzői – A talajok termőréteg vastagsága

Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 7/9. térkép
https://www.enfo.hu/sites/default/files/termoreteg_0.jpg

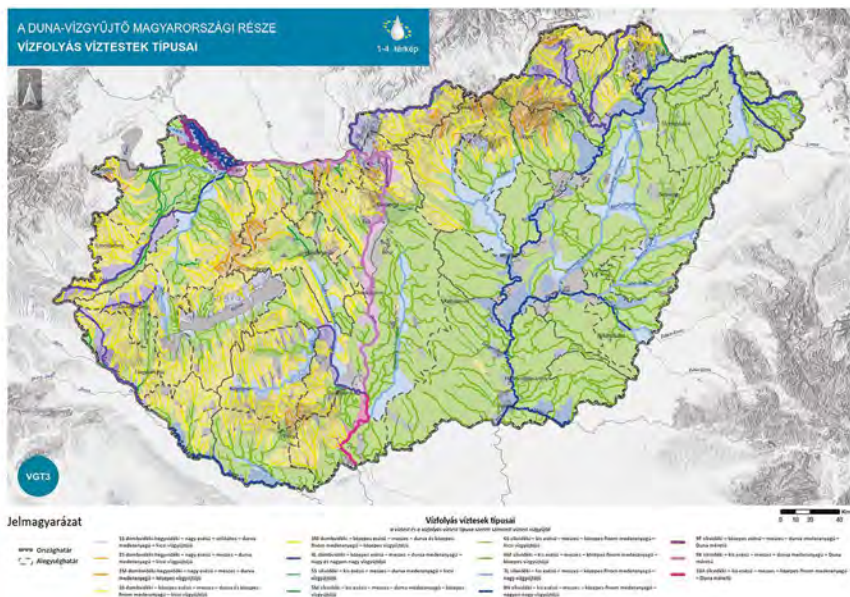
Magyarország lejtőkategóriái (egység = 100 x 100 méter)



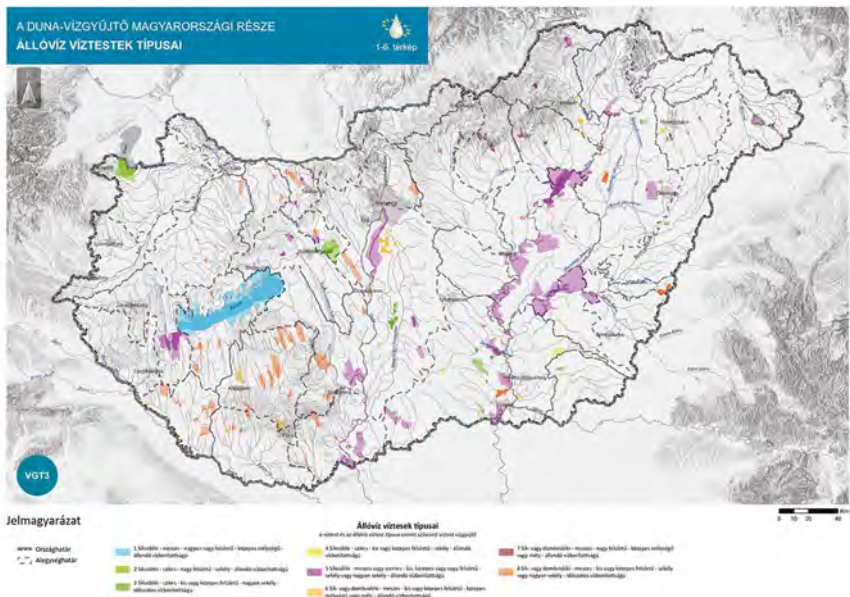
12. térkép. Magyarországi lejtőkategóriák

Forrás: Magyarországi talajtérképek KÖRINFO, Magyarország talajjellemzői, 12/17. térkép
https://enfo.hu/sites/default/files/Lejt%C5%91k_0.gif

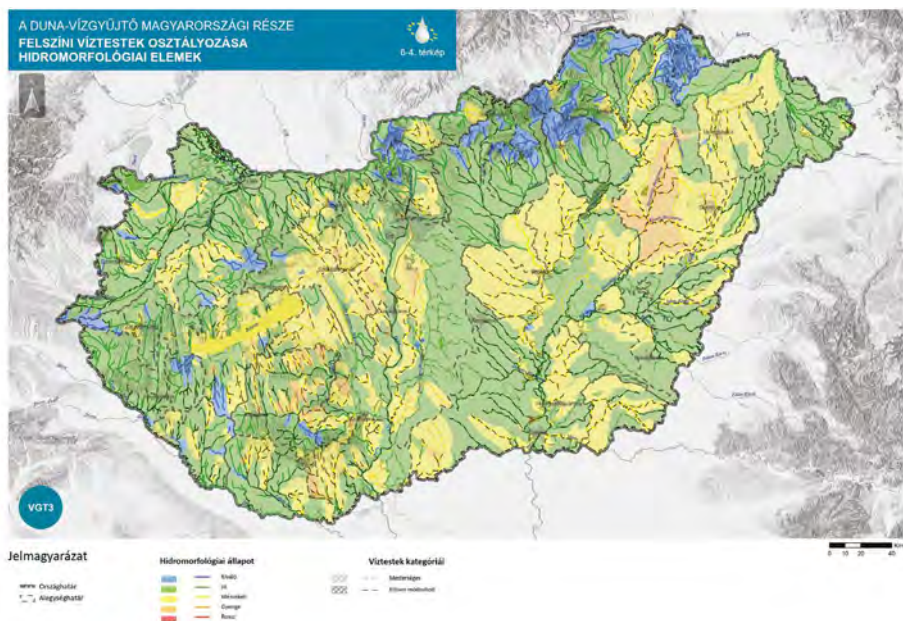
Magyarország vizei és állapotuk



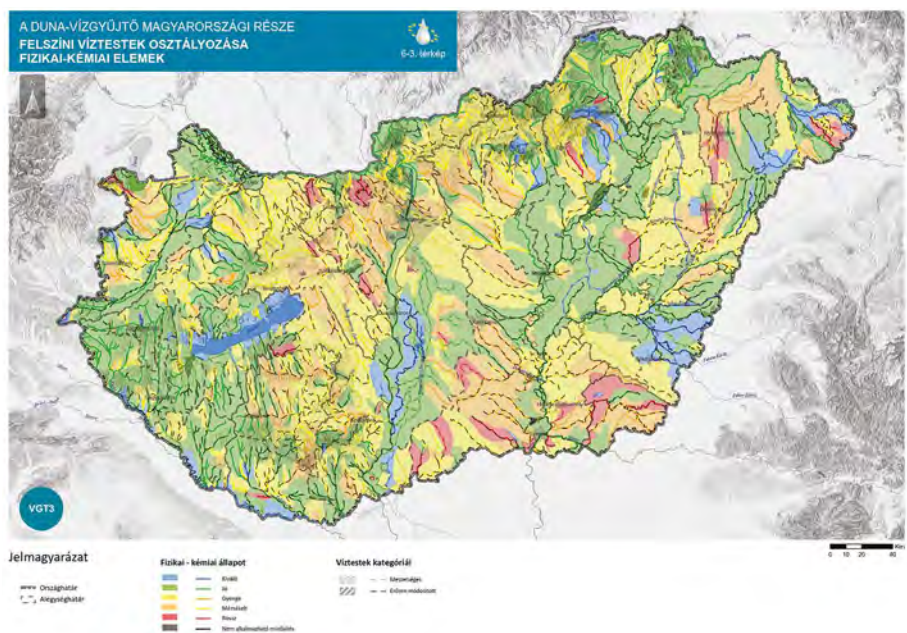
13. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Vízfolyás víztestek típusai
Forrás: VGT3-térképek, 1–4. térkép (orsz_0104.pdf)



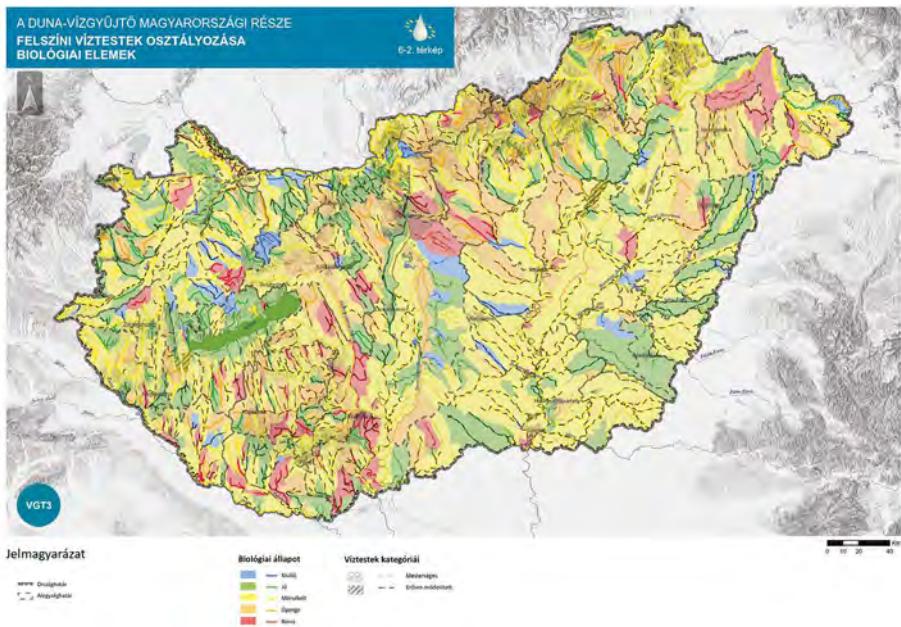
14. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Állóvíz víztestek típusai
Forrás: VGT3-térképek, 1–6. térkép (orsz_0106.pdf)



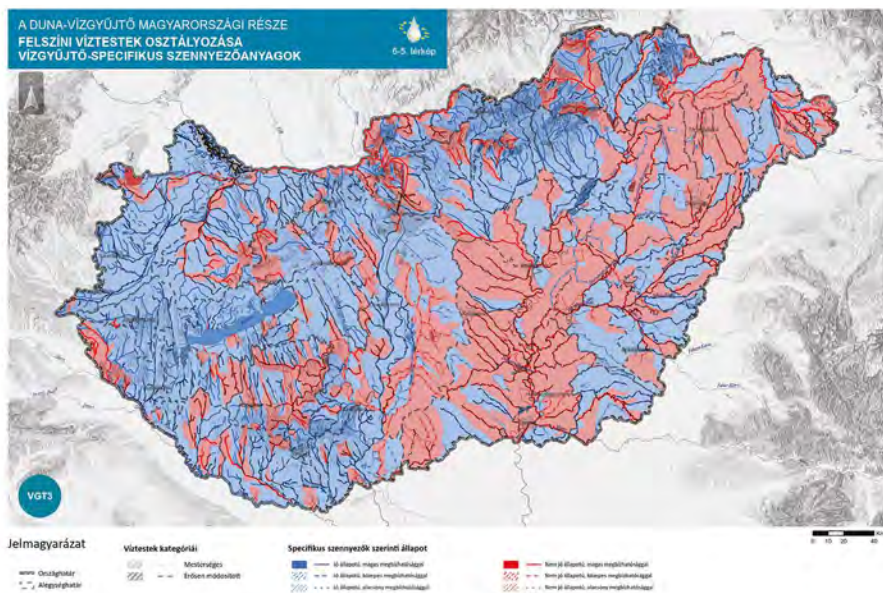
15. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Felszíni víztestek osztályozása – hidromorfológiai elemek
 Forrás: VGT3-térképek, 6–4. térkép (orsz_0604.pdf)



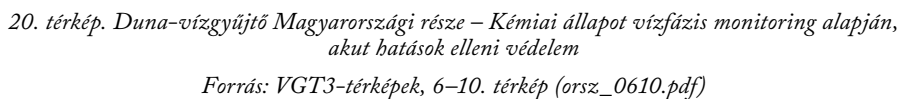
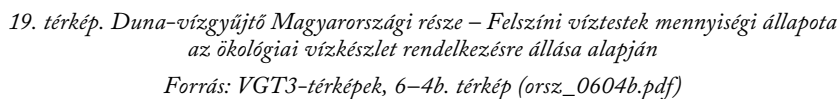
16. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Felszíni víztestek osztályozása – fizikai-kémiai elemek
 Forrás: VGT3-térképek, 6–3. térkép (orsz_0603.pdf)

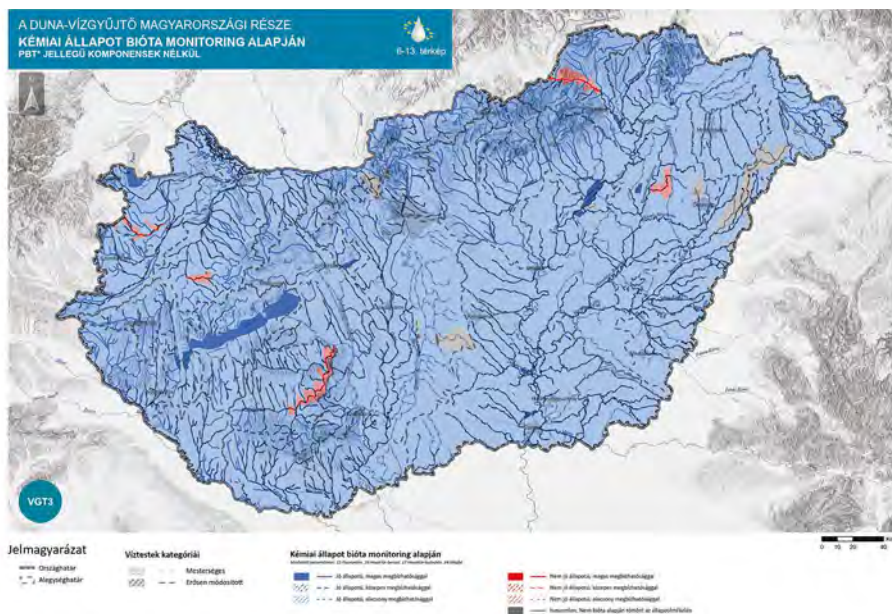


17. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Felszíni víztestek osztályozása biológiai elemek
Forrás: VGT3-térképek, 6-2. térkép (orsz_0602.pdf)



18. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része
– Felszíni víztestek osztályozása – vízgyűjtő-specifikus szennyezőanyagok
Forrás: VGT3-térképek, 6-5. térkép (orsz_0605.pdf)

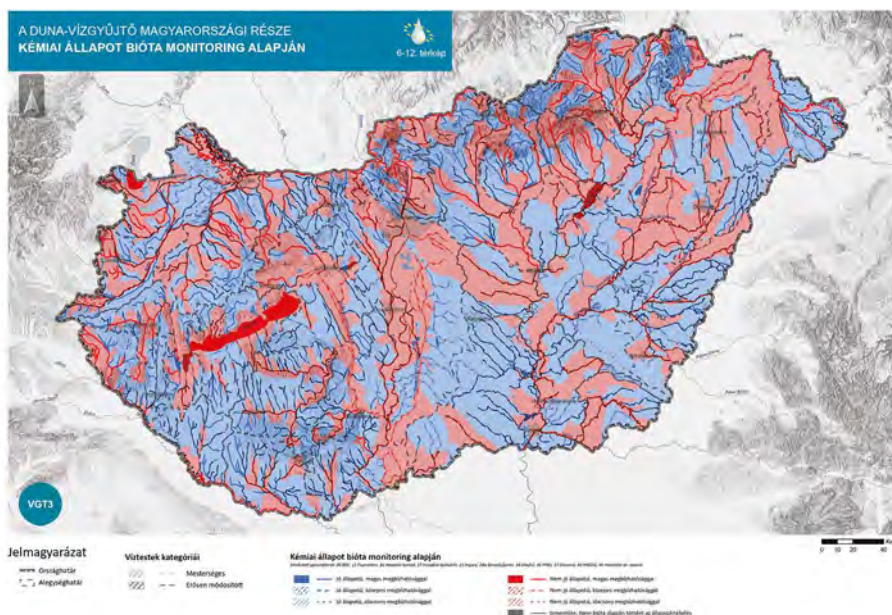




21. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Kémiai állapot bióta monitoring alapján
PBT* jellegű komponensek nélkül

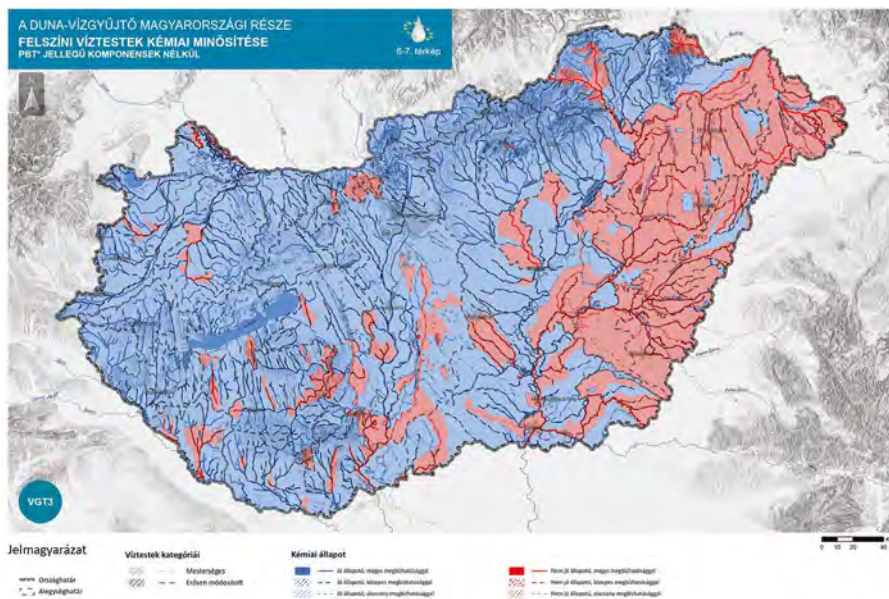
* PBT: perzisztens, bioakkumulatív és mérgező.

Forrás: VGT3-térképek, 6–13. térkép (orsz_0613.pdf)



22. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Kémiai állapot bióta monitoring alapján

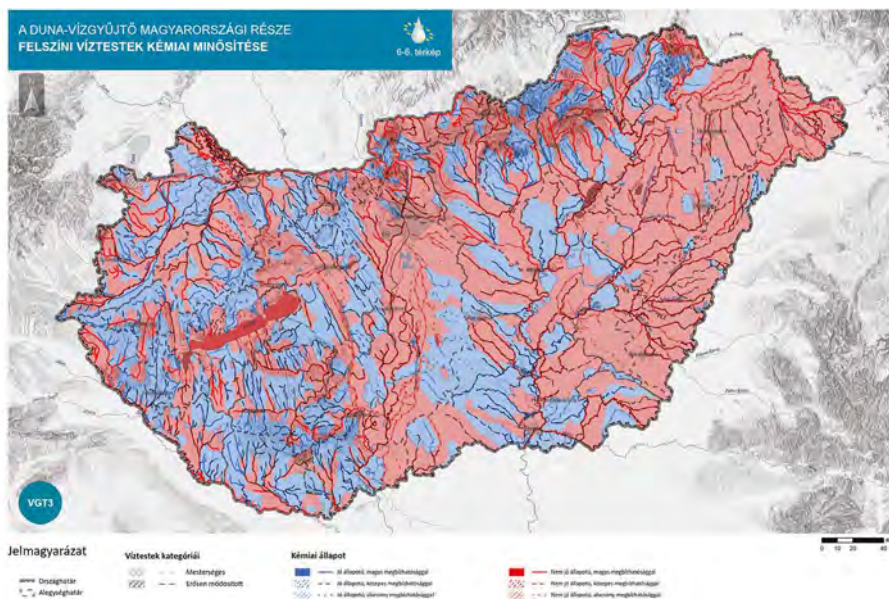
Forrás: VGT3-térképek, 6–12. térkép (orsz_0612.pdf)



23. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része: Felszíni víztestek kémiai minősítése
PBT-jellegű komponensek nélkül

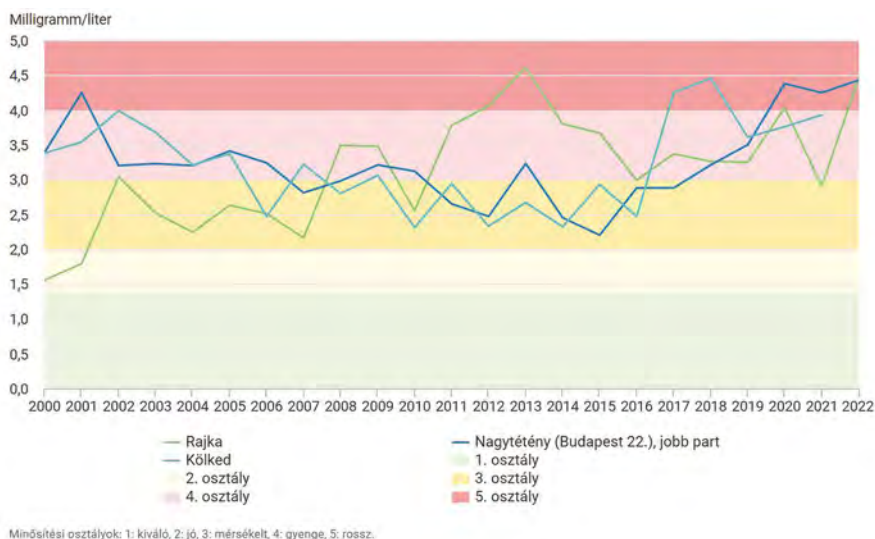
*PBT: perzisztens, bioakkumulatív és mérgező

Forrás: VGT3-térképek, 6–7. térkép (orsz_0607.pdf)



24. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Felszíni víztestek kémiai minősítése

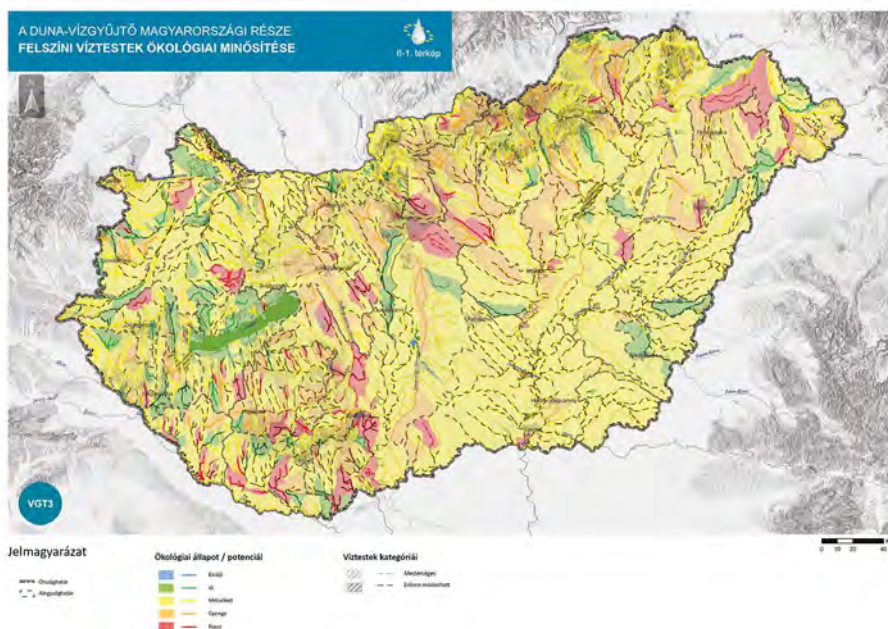
Forrás: VGT3-térképek, 6–6. térkép (orsz_0606.pdf)



19. ábra. A Duna biokémiai oxigénigénye az egyes kijelölt víztestek esetében.

A Duna vízminőségi értéke a bejövő rajkai mérőpontnál 2022-ben 53%-kal romlott az előző évhez képest, míg a (középső) nagytétényi mérőpontnál lényegi változás nem tapasztalható.

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.11. 1. ábra
(A Duna biokémiai oxigénigénye – Fenntartható fejlődés indikátorai)



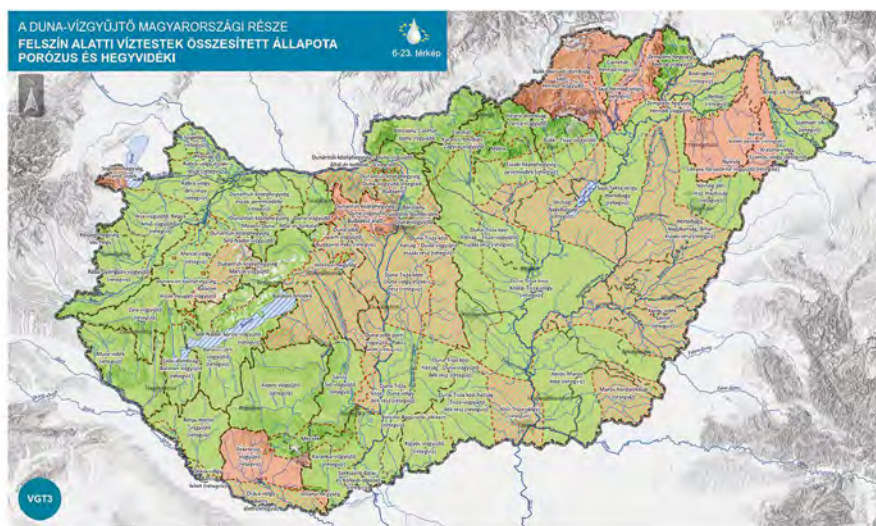
25. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Felszíni víztestek ökológiai minősítése

Forrás: VGT3-térképek, 6-1. térkép (orsz_0601.pdf)



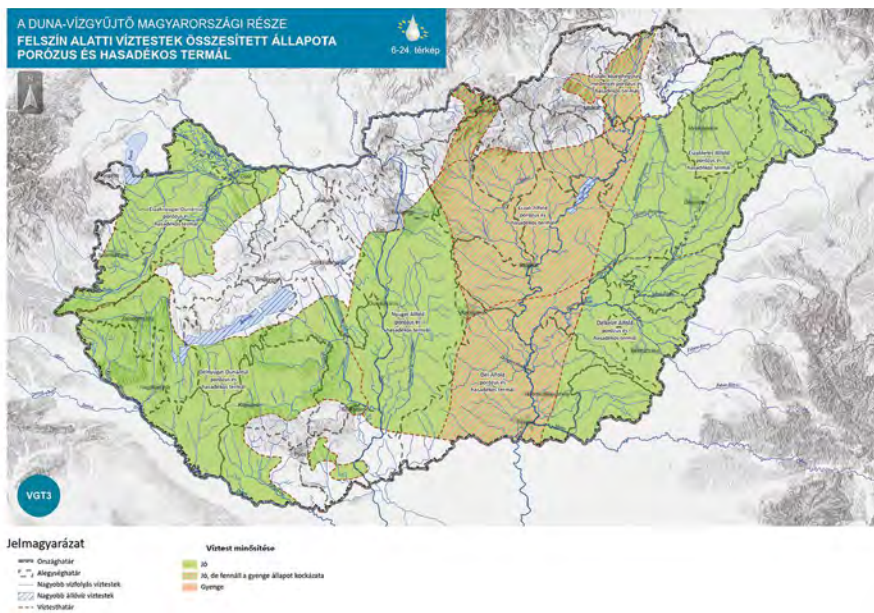
26. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része
– Felszín alatti víztestek összesített állapota – Sekély porózus és sekély hegyvidéki

Forrás: VGT3-térképek, 6–22. térkép (orsz_0622.pdf)

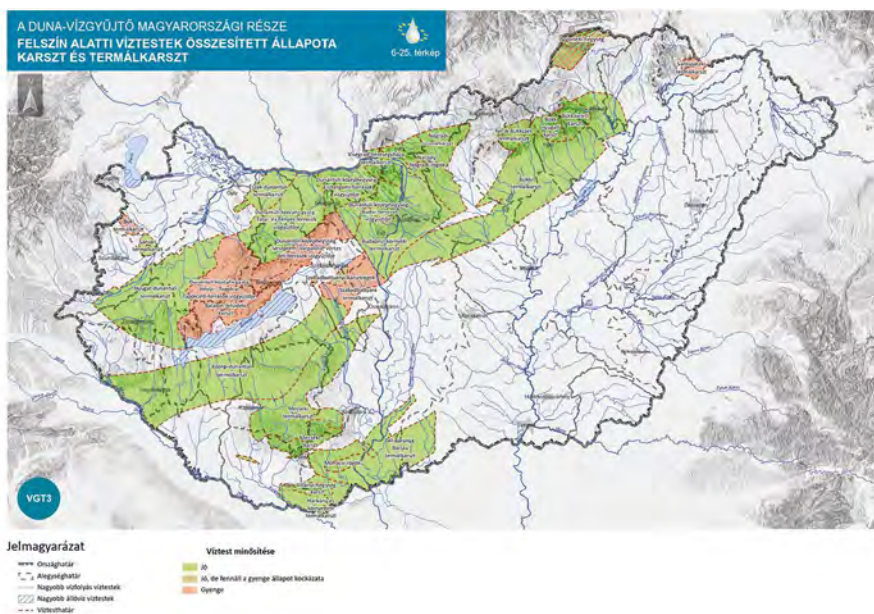


27. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része
– Felszín alatti víztestek összesített állapota – Porózus és hegyvidéki

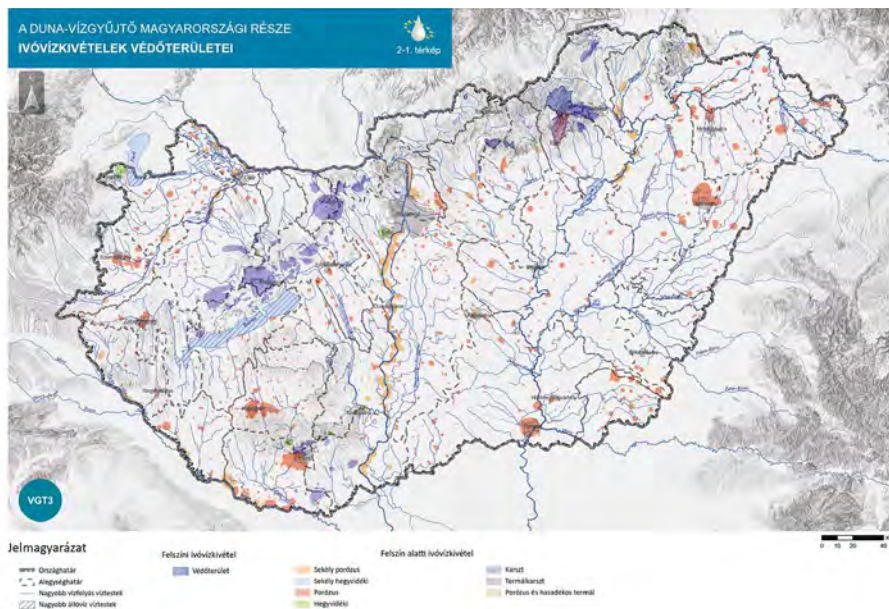
Forrás: VGT3-térképek, 6–23. térkép (orsz_0623.pdf)



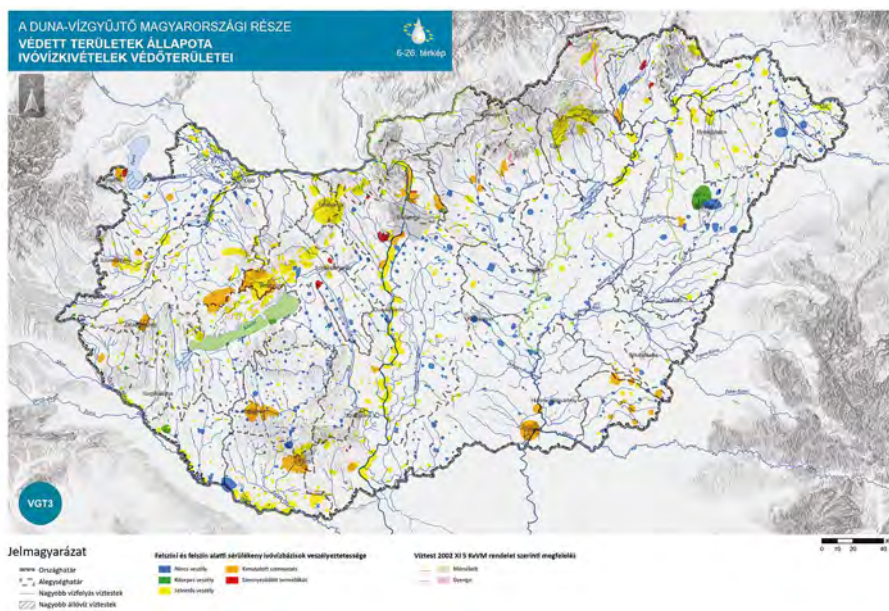
28. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része
– Felszín alatti víztestek összesített állapota – Porózus és hasadékos termál
Forrás: VGT3-térképek, 6–24. térkép (orsz_0624.pdf)



29. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része
– Felszín alatti víztestek összesített állapota – Karszt és termálkarszt
Forrás: VGT3-térképek, 6–25. térkép (orsz_0625.pdf)

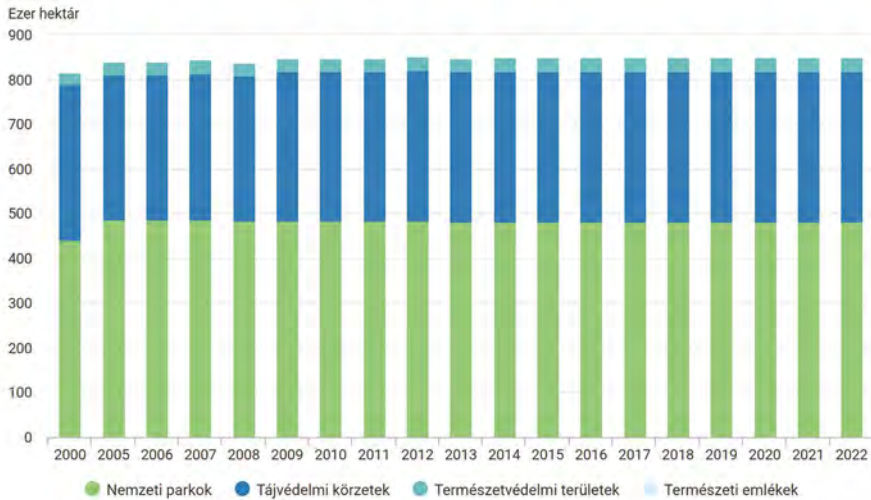


30. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Ivóvízkivételek védőterületei
Forrás: VGT3-térképek, 2-1. térkép (orsz_0201.pdf)



31. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Védett területek állapota ivóvízkivételek védőterületei
Forrás: VGT3-térképek, 6–26, térképek (orsz_0626.pdf)

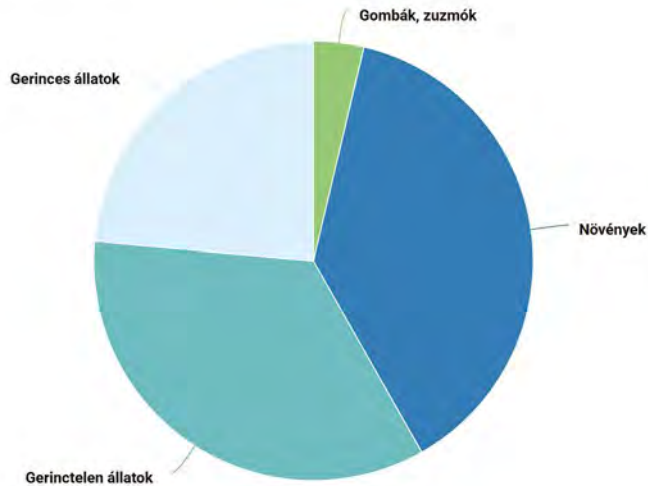
Biodiverzitás szempontjából kiemelt értékeink



20. ábra. Országos jelentőségű, egyedi jogszabállyal védett természeti területek

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.8. 1. ábra

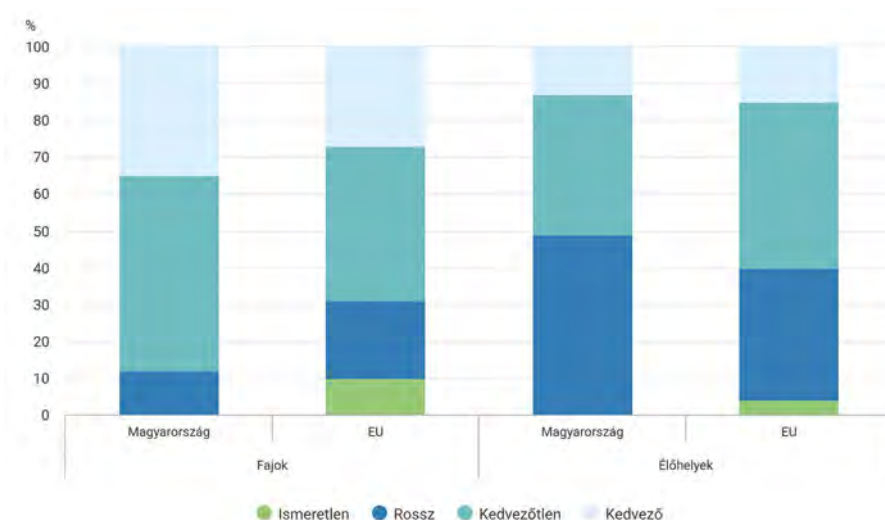
(Az országos és a helyi jelentőségű védett területek aránya – Fenntartható fejlődés indikátorai)



21. ábra. Terület nélkül védett természeti értékek aránya, 2022

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.8. 2. ábra

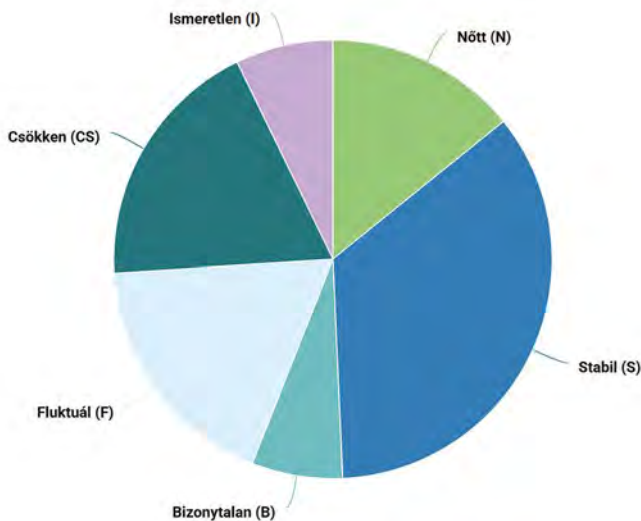
(Az országos és a helyi jelentőségű védett területek aránya – Fenntartható fejlődés indikátorai)



22. ábra. Közösségi jelentőségű fajok (madarak nélkül) és élőhelyek természetvédelmi helyzetéről Magyarországon és az EU-ban (2019)

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.48. 1. ábra

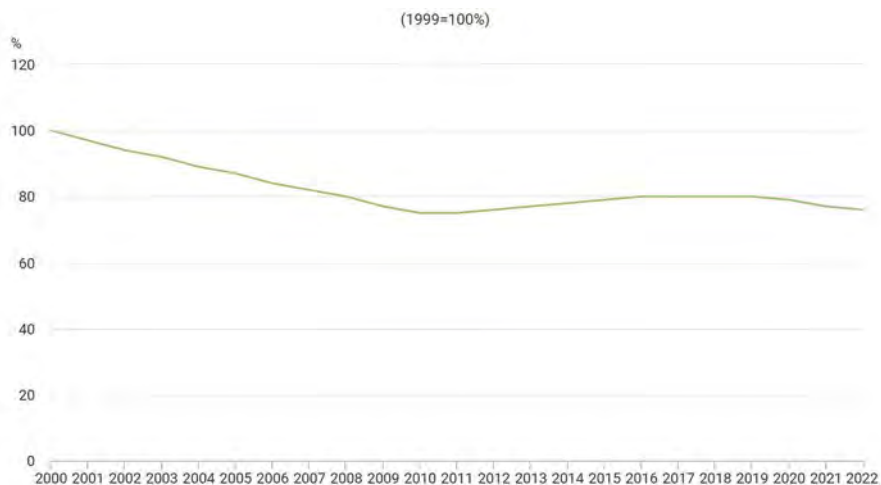
(Az élőhelyvédelmi irányelv és a madárvédelmi irányelv által védett fajok természetvédelmi helyzetének változása – Fenntartható fejlődés indikátorai)



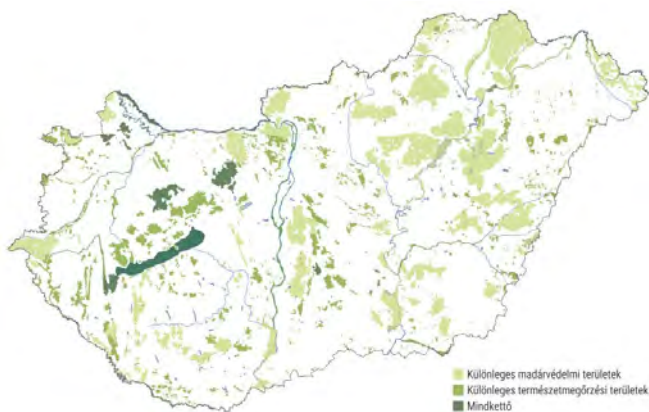
23. ábra. Közösségi jelentőségű madarak természetvédelmi helyzete Magyarországon (2019)

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.48. 2. ábra

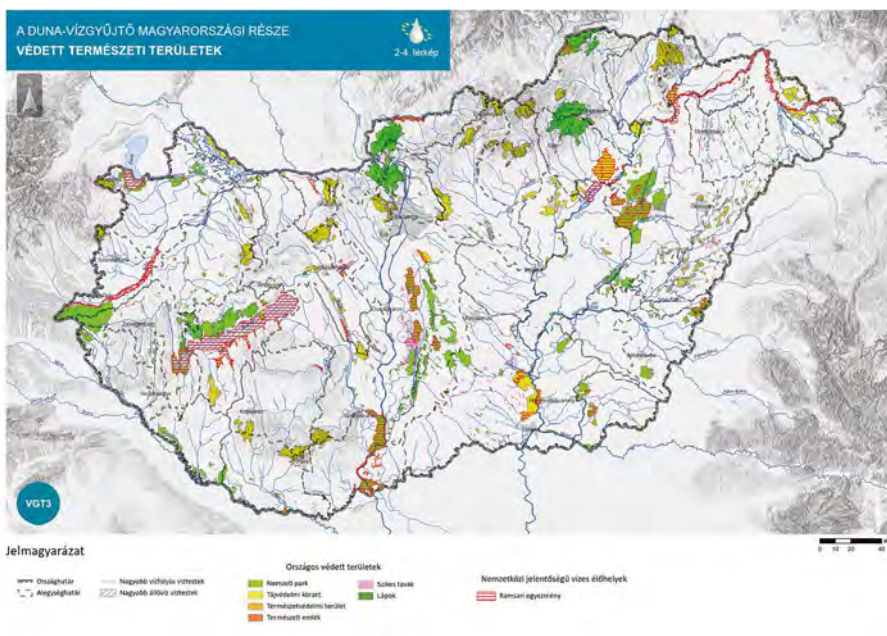
(Az élőhelyvédelmi irányelv és a madárvédelmi irányelv által védett fajok természetvédelmi helyzetének változása – Fenntartható fejlődés indikátorai)



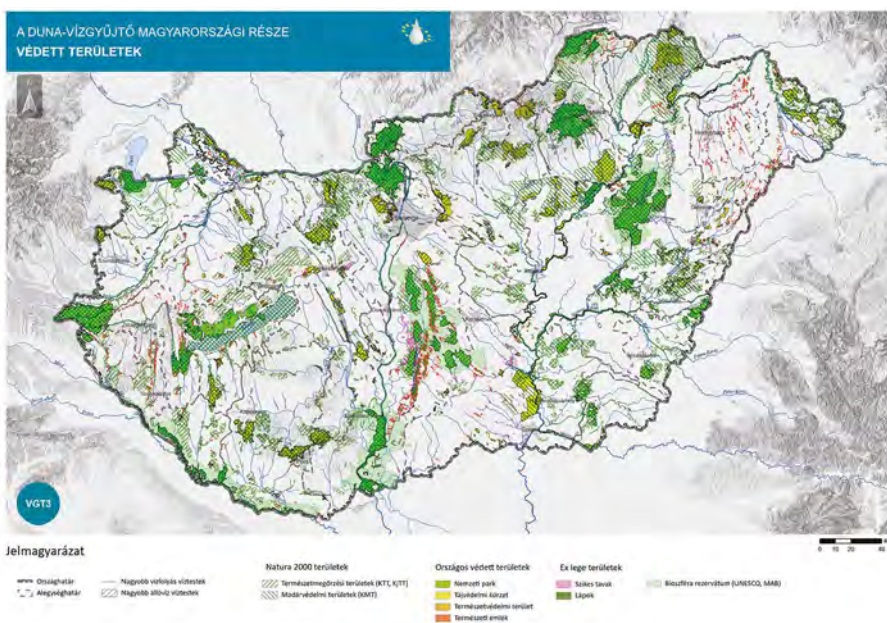
24. ábra. A mezőgazdasági élőhelyekhez kötődő madárfajok állományának változása
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.47. 1. ábra
 (A mezőgazdasági élőhelyekhez kötődő madárfajok állományváltozása – Fenntartható fejlődés indikátorai)



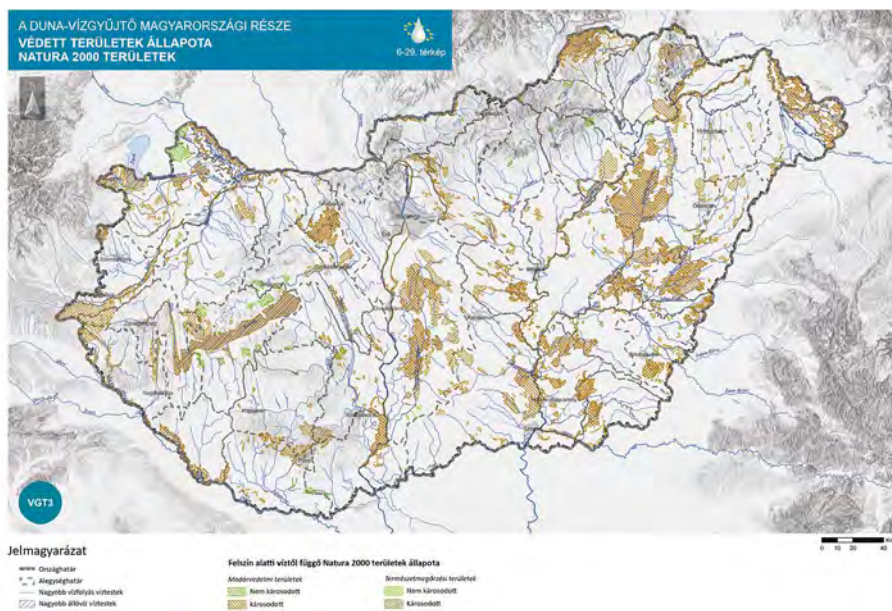
32. térkép. Natura 2000 területek Magyarországon
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.7. 1. ábra
 (A NATURA 2000 területek aránya – Fenntartható fejlődés indikátorai)



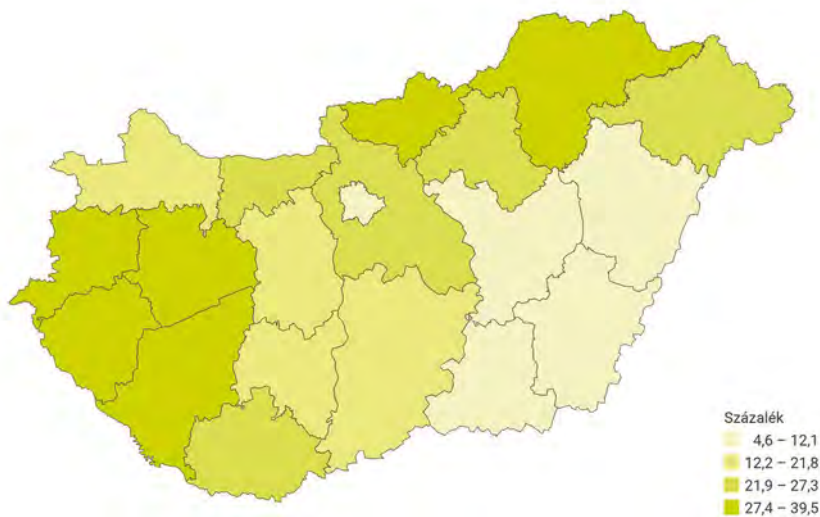
33. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Védett természeti területek
Forrás: VGT3-térképek, 2-4. térkép (orsz_0204.pdf)



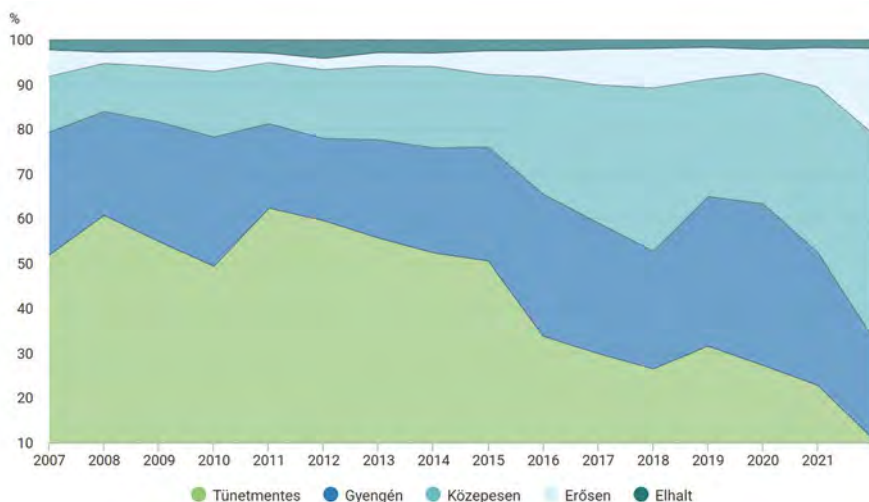
34. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Natura 2000 és egyéb védett területek
Forrás: VGT3-térképek, 2-5. térkép (orsz_0205.pdf)



35. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Védett területek állapota Natura 2000 területek
 Forrás: VGT3-térképek, 6–29. térkép (orsz_0629.pdf)



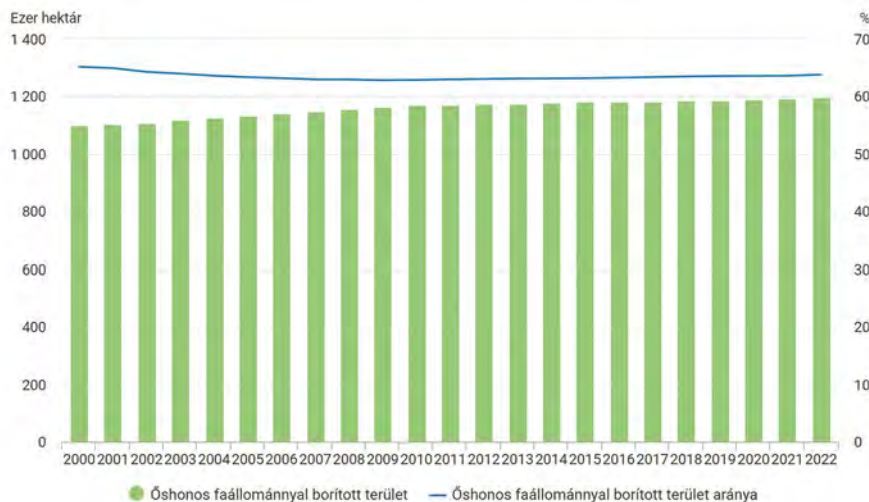
36. térkép. Erdősültség vármegyei szinten, 2022
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.49. 2. ábra
 (Erdősültség – Fenntartható fejlődés indikátorai)



25. ábra. Az erdők egészségi állapota összes károsítás alapján

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.52. 1. ábra

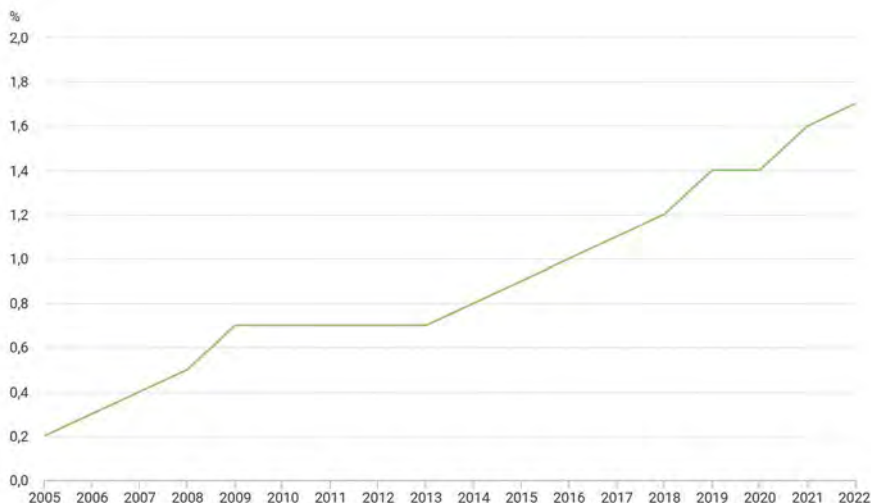
(A faállománnyal borított erdőterület egészségi állapota károsodottság szerint – Fenntartható fejlődés indikátorai)



26. ábra. Öshonos fajok állománya

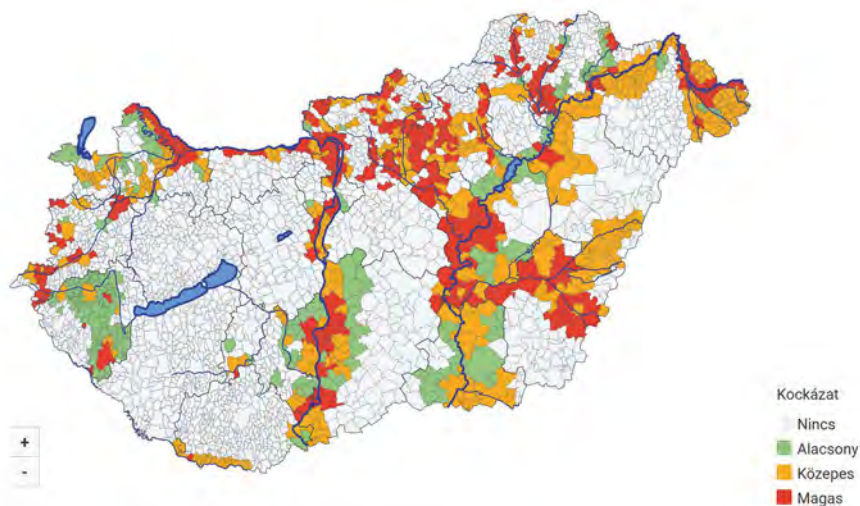
Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.50. 1. ábra

(Az öshonos faállománnyal borított erdőterület aránya a faállománnyal borított területen belül – Fenntartható fejlődés indikátorai)



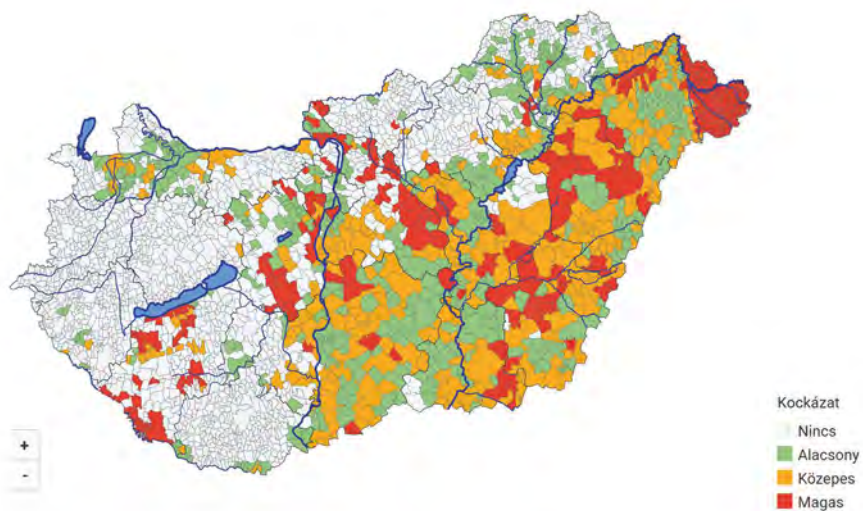
27. ábra. Az örökerdő üzem módú erdőterületek aránya
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.51. 1. ábra
 (Örökerdő üzem módú erdőterületek – Fenntartható fejlődés indikátorai)

A mezőgazdasági tevékenységet veszélyeztető többletvizek és az aszály

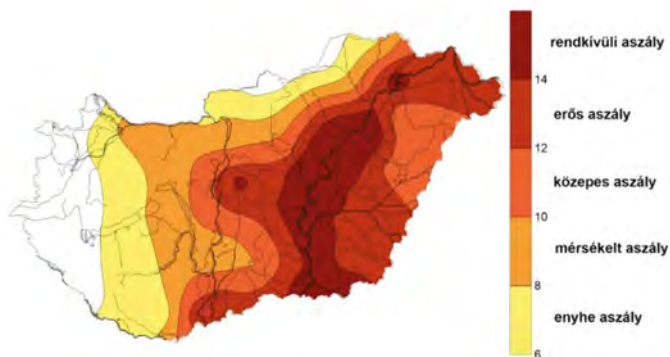


37. térkép. Magyarország településeinek árvízi kockázati besorolása, 2011
 Magyarországon több mint 20 000 km² területet veszélyeztet időszakosan árvíz.

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.5. 1. ábra
 (Árvíz és belvíz – Fenntartható fejlődés indikátorai)



38. térkép. Magyarország településeinek belvízi kockázati besorolása, 2011
 Magyarország síkvidéki területeinek mintegy 60%-át veszélyezteteti időszakosan a belvíz
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.5. 2. ábra
 (Árvíz és belvíz – Fenntartható fejlődés indikátorai)



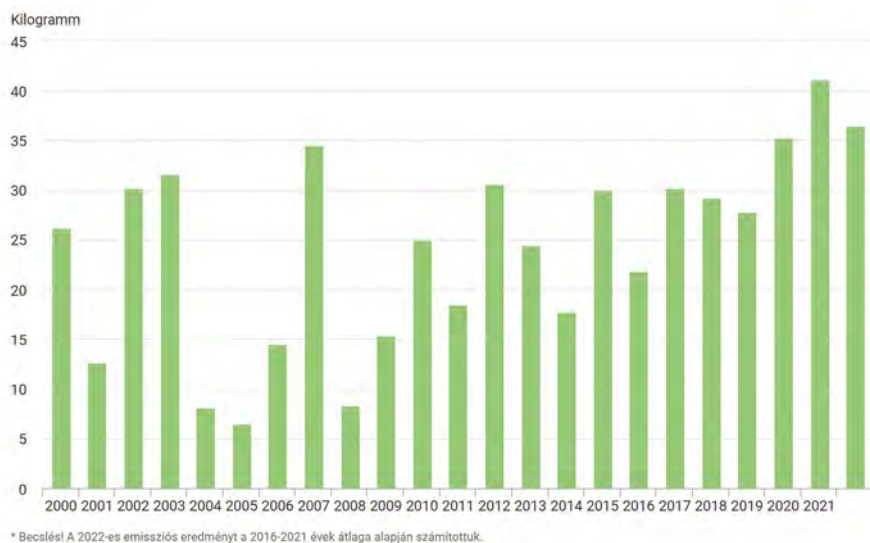
39. térkép. Az aszályindex (PAI) 2022-re számított értékeinek területi eloszlása, °C/100mm
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.16. 2. ábra
 (Aszálytal érintett területek – Fenntartható fejlődés indikátorai)



28. ábra. Az aszályllyal érintett területek aránya

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.16. 1. ábra
(Aszályllyal érintett területek – Fenntartható fejlődés indikátorai)

A mezőgazdasági tevékenységhez kötődő veszélyek és veszélyforrások

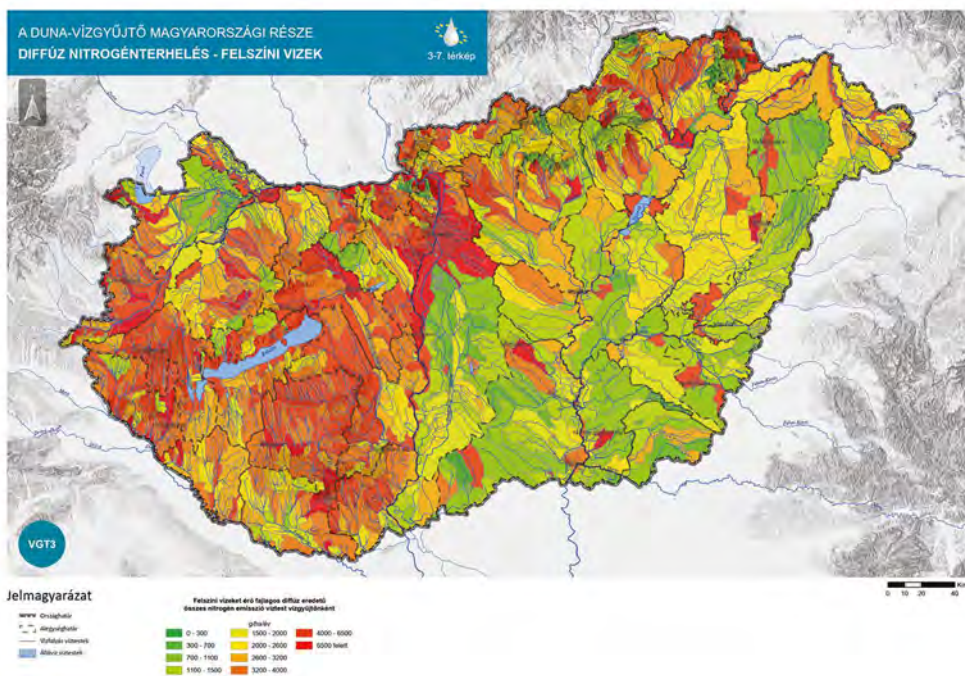


29. ábra. Egy hektár mezőgazdasági területre számított nettó nitrogénmérleg

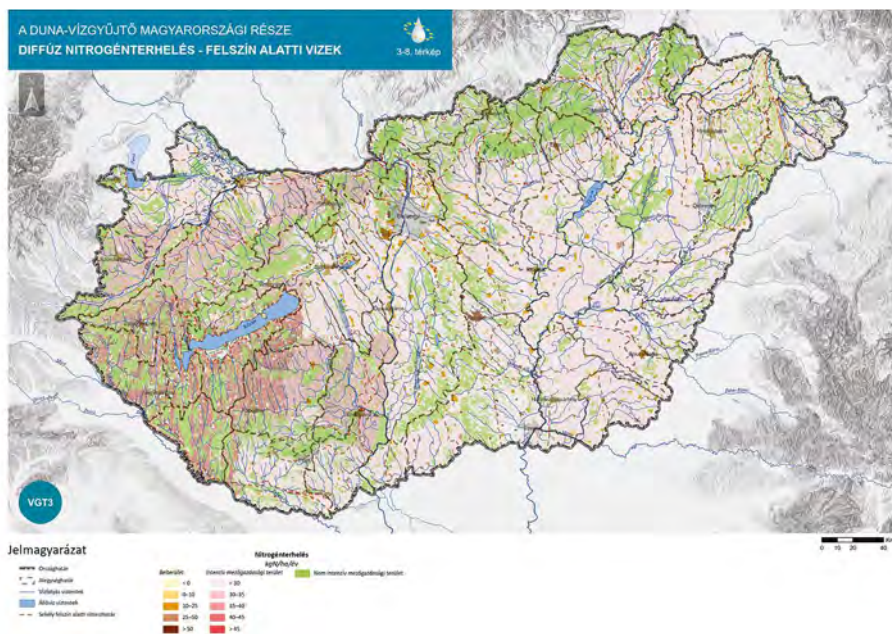
Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.6. 1. ábra
(Tápanyagmérleg – Fenntartható fejlődés indikátorai)



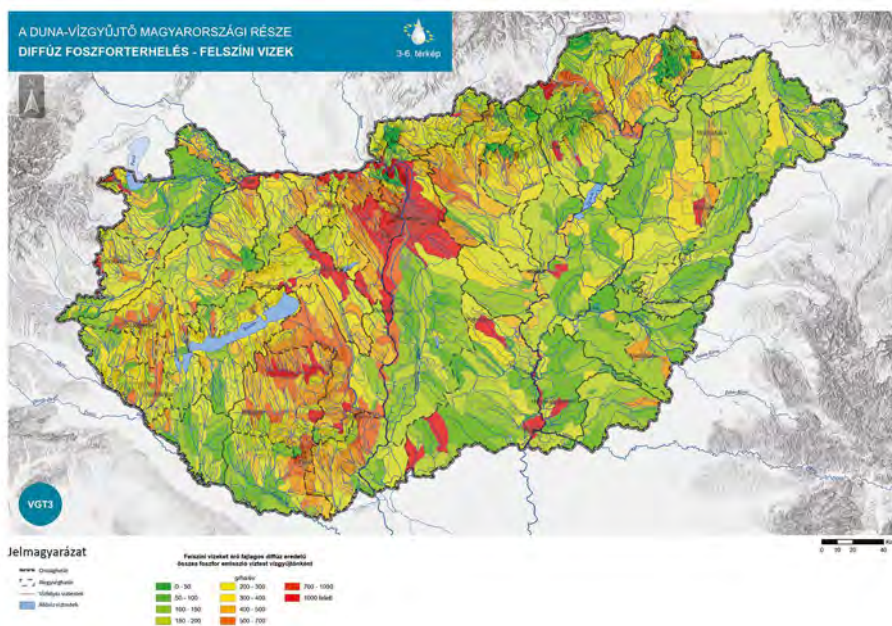
30. ábra. Egy hektár mezőgazdasági területre számított nettó foszformérleg
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.6. 2. ábra
 (Tápanyagmérleg – Fenntartható fejlődés indikátorai)

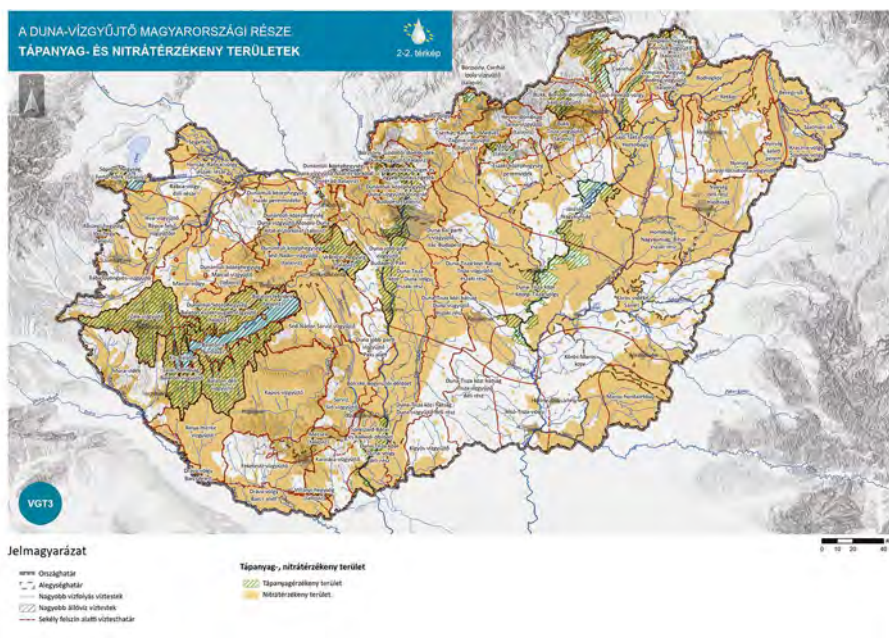


40. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Diffúz nitrogénterhelés – felszíni vizek
 Forrás: VGT3-térképek, 3-7. térkép (orsz_0307.pdf)

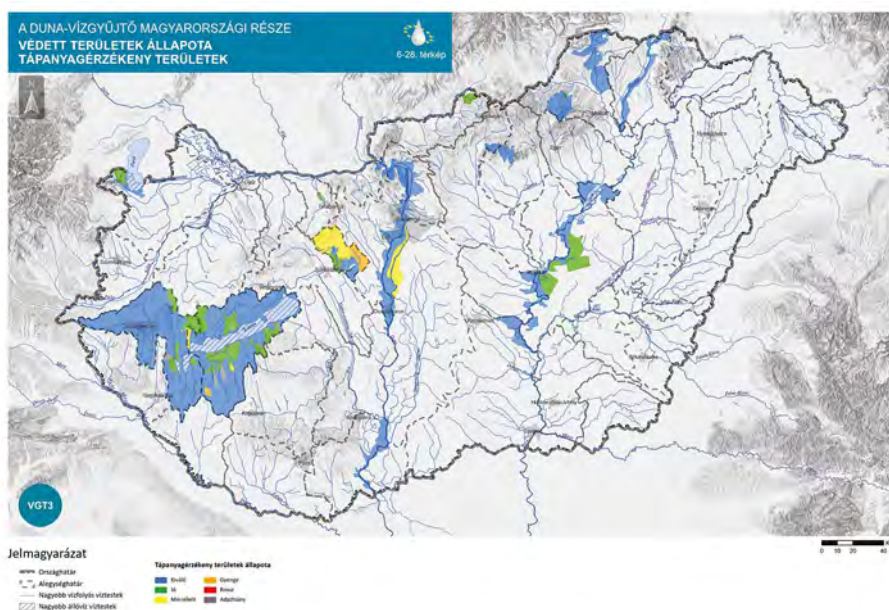


41. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Diffúz nitrogénterhelés – felszín alatti vizek
Forrás: VGT3-térképek, 3-8. térkép (orsz_0308.pdf)

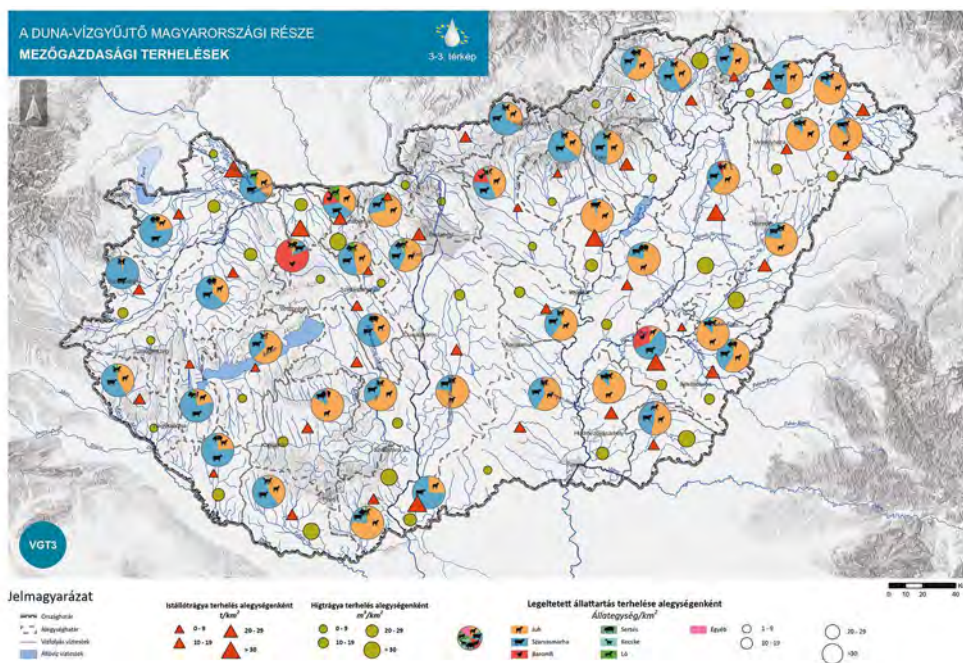




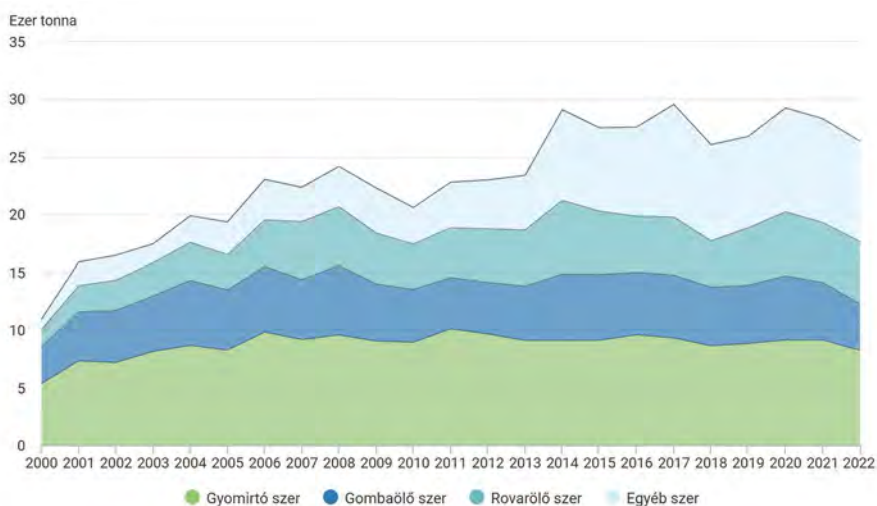
43. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Tápanyag- és nitrátérzékeny területek
Forrás: VGT3-térképek, 2-2. térkép (orsz_0202.pdf)



44. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Védett területek állapota tápanyagérzékeny területek
Forrás: VGT3-térképek, 6-28. térkép (orsz_0628.pdf)



45. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Mezőgazdasági terhelések
Forrás: VGT3-térképek, 3-3. térkép (orsz_0303.pdf)



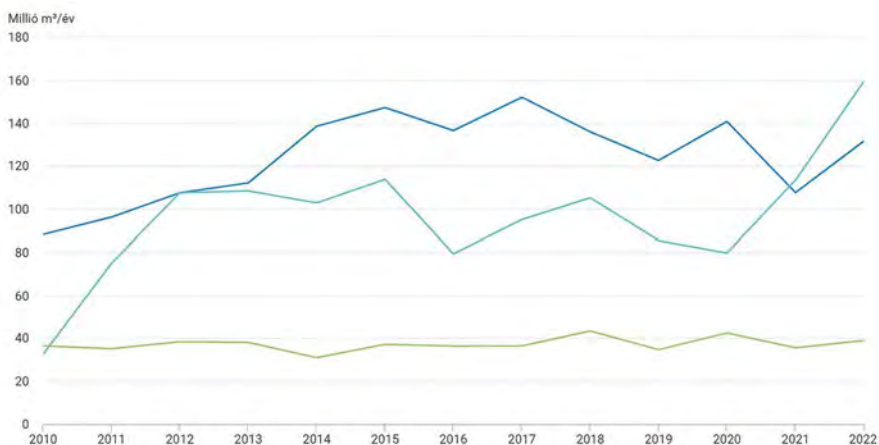
31. ábra. Az értékesített növényvédő szerek mennyisége szercsoportonként
Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.4. 1. ábra
(Növényvédőszer-értékesítés – Fenntartható fejlődés indikátorai)



33. ábra. Öntözött területek mezőgazdasági területen belüli aránya

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.2. 1. ábra

(Az öntözött területek mezőgazdasági területen belüli aránya – Fenntartható fejlődés indikátorai)



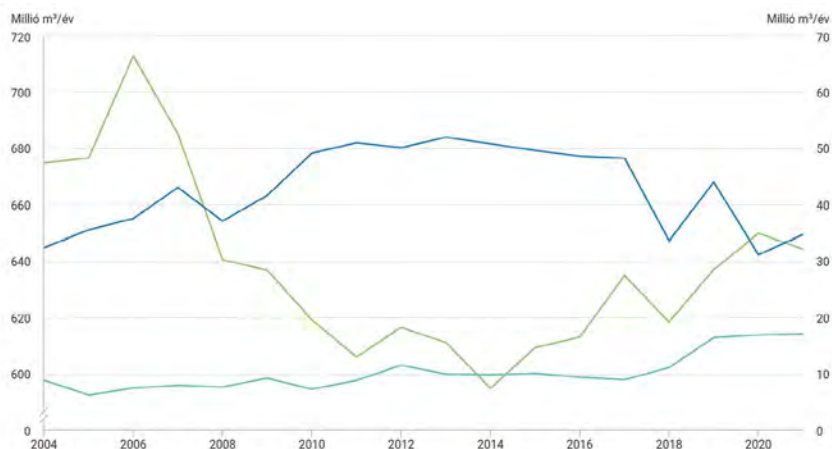
34. ábra. Vízkivétel (felszíni): lakossági, ipari, öntözés bontásban

Jelmagyarázat: lakossági: zöld, ipari: sötét kék, öntözés: világos kék

A vizsgált időszakban (2010–2022) a három vízkivétel-kategória közül ipari célra vették ki Magyarországon a legnagyobb felszíni vízmennyiséget, kivéve a 2021. évet, amikor az öntözési vízkivétel egy meredek emelkedés következtében már meghaladta az ipari célú vízkivételt

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.12. 1. ábra

(Vízkivétel – Fenntartható fejlődés indikátorai)

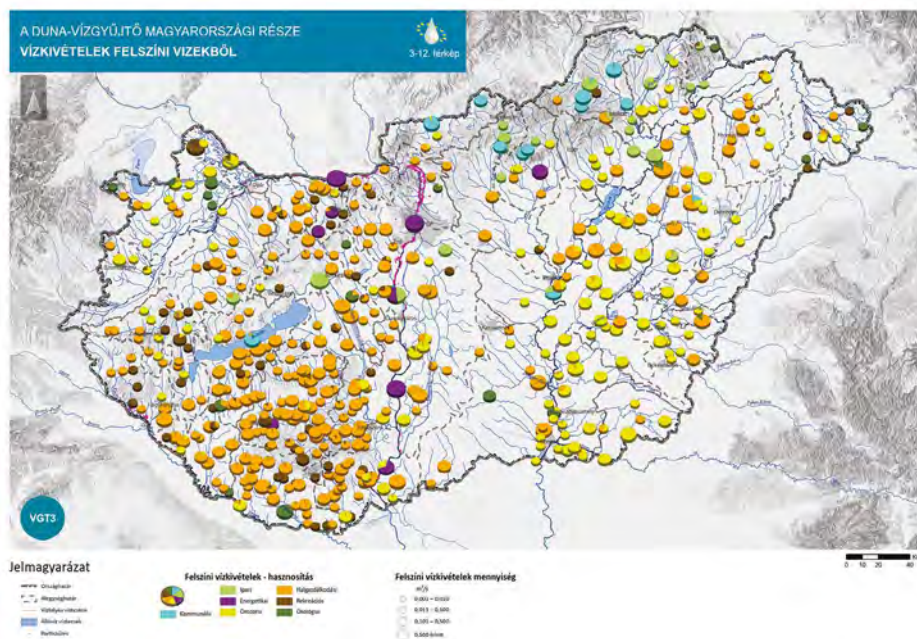


35. ábra. Felszín alatti vízkivétel: lakossági, ipari öntözés bontásban

Jelmagyarázat: lakossági: zöld, ipari: sötét kék, öntözés: világos kék

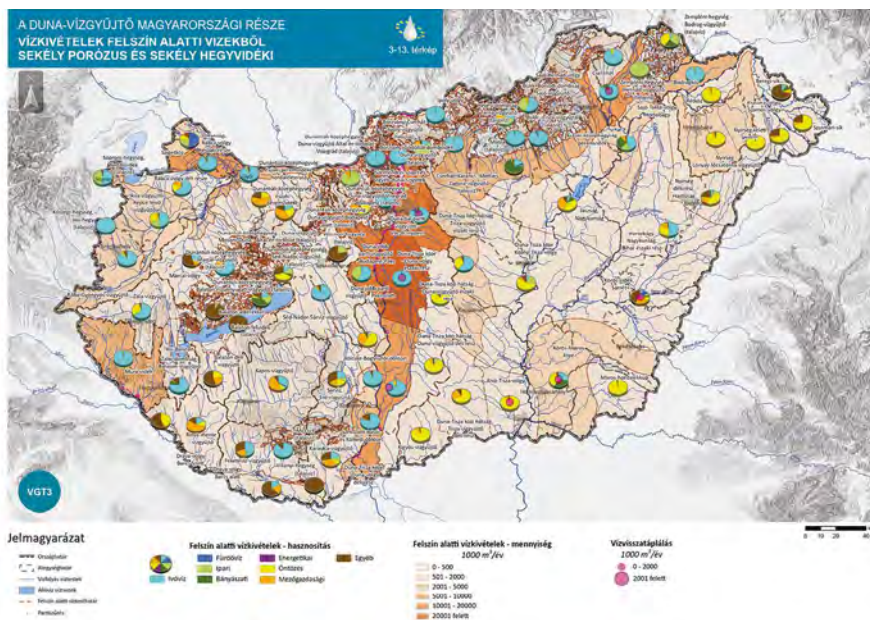
Hazánkban az ivóvíz biztosítása igényli a legtöbb felszín alatti vizet. A felszín alatti objektumokból kitermelt vízmennyiség, amelybe a parti szűrésű kutakból kivett vizeket is beleértjük, mintegy 75%-a hasznosul erre a célra. 2014-től, illetve 2017-től a lakossági és az öntözési célú vízkivétel mennyisége is emelkedő trendet mutat.

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.12. 2. ábra
(Vízkiútétel – Fenntartható fejlődés indikátorai)



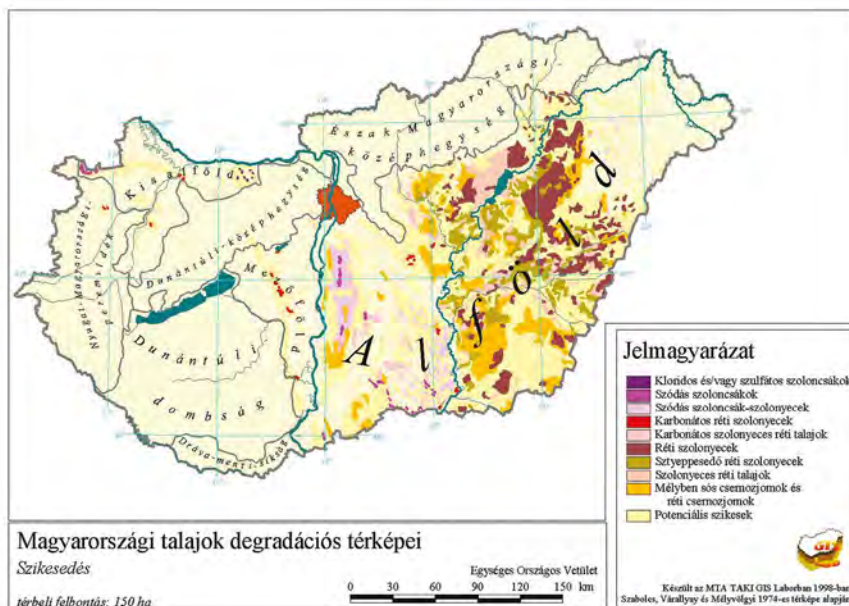
47. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része – Vízkiútételek felszíni vizekből

Forrás: VGT3-térképek, 3-12. térkép (orsz_0312.pdf)



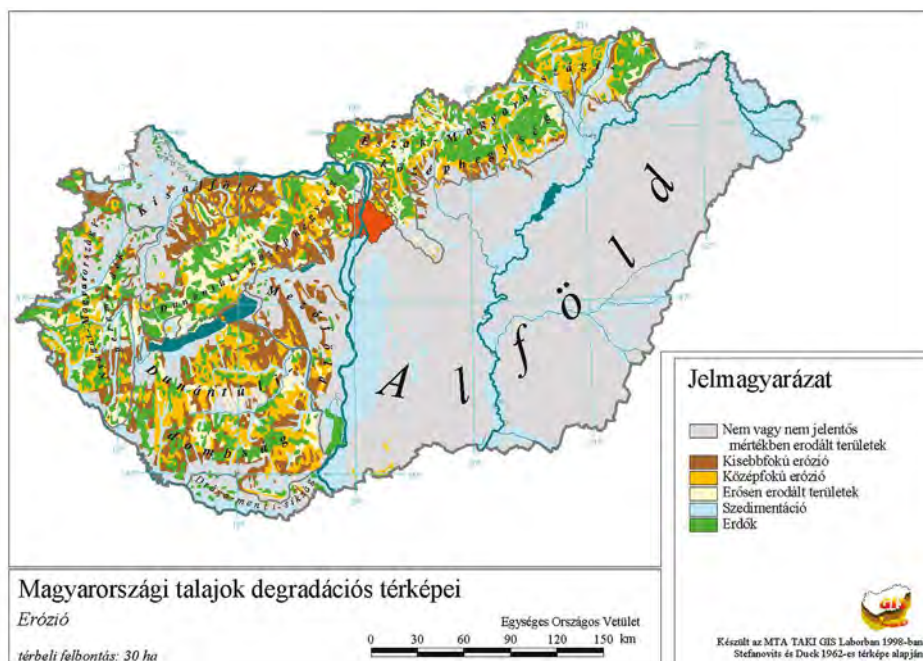
48. térkép. Duna-vízgyűjtő Magyarországi része: vízkivételek felszín alatti vizekből sekély porózus és sekély hegyvidéki

Forrás: VGT3-térképek, 3–13. térkép (orsz_0313.pdf)



49. térkép. Magyarország talajok degradációs térképei – Szikesedés

Forrás: KÖRINFO, Magyarország talajtérképek, 16/17. térkép (<https://enfo.hu/sites/default/files/szikesedes.jpg>)

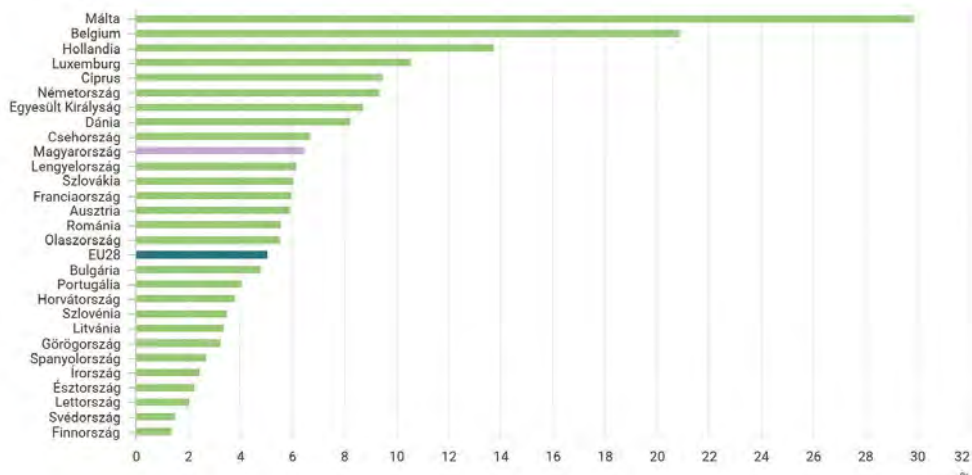


50. térkép. Magyarország talajok degradációs térképei – Erózió

Forrás: KÖRINFO, Magyarországi talajtérképek, 14/17. térkép (https://enfo.hu/sites/default/files/erozio_0.jpg)

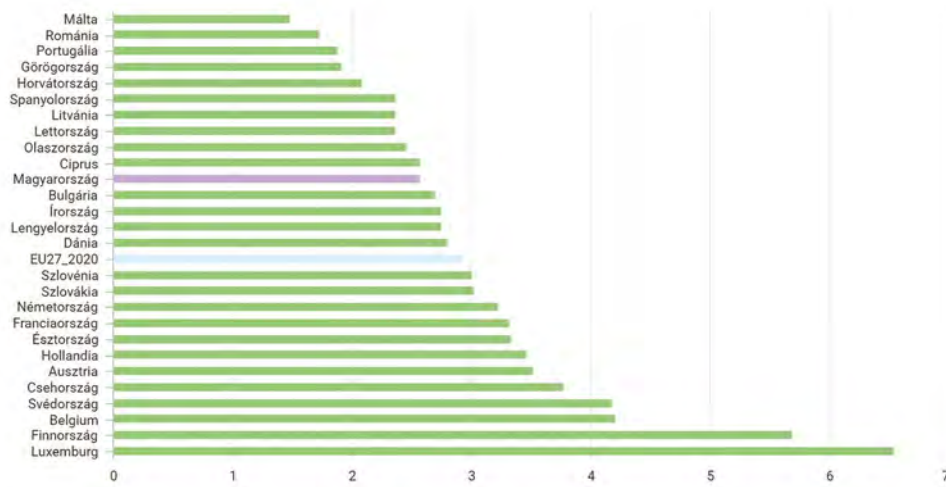
2. Unió összehasonlító ábrák

A 2. pont összehasonlító ábrái – a mezőgazdaság fenntartható fejlődésének egyes indikátorai – a hazai viszonyokra vonatkozó adatokat teszik összevethetővé az Európai Unió tagországainak adataival néhány, a kutatás szempontjából kiemelt területet érintően.



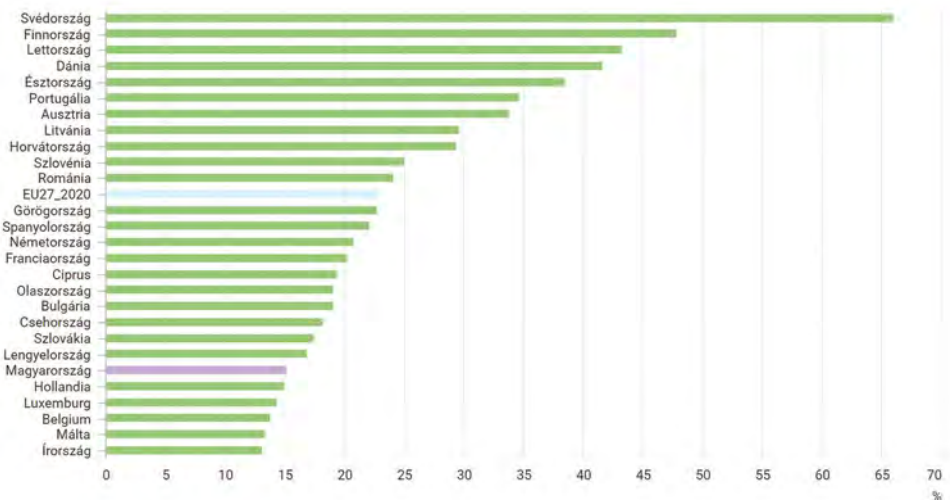
36. ábra. A beépített és egyéb mesterséges területek aránya az EU-ban, 2018

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.9. EU-összehasonlítás Biológiai inaktív területek – Fenntartható fejlődés indikátorai

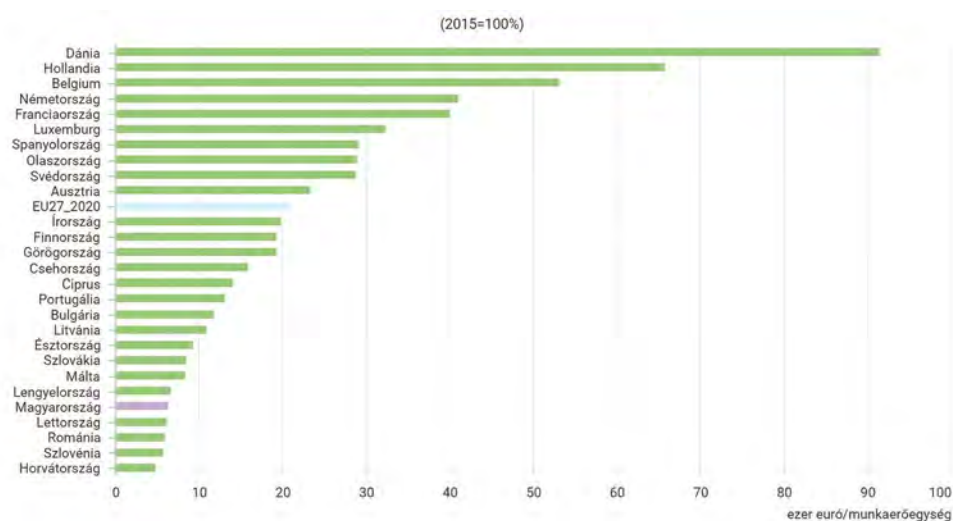


37. ábra. Az egy főre jutó primer energiafelhasználás az EU-ban, 2021

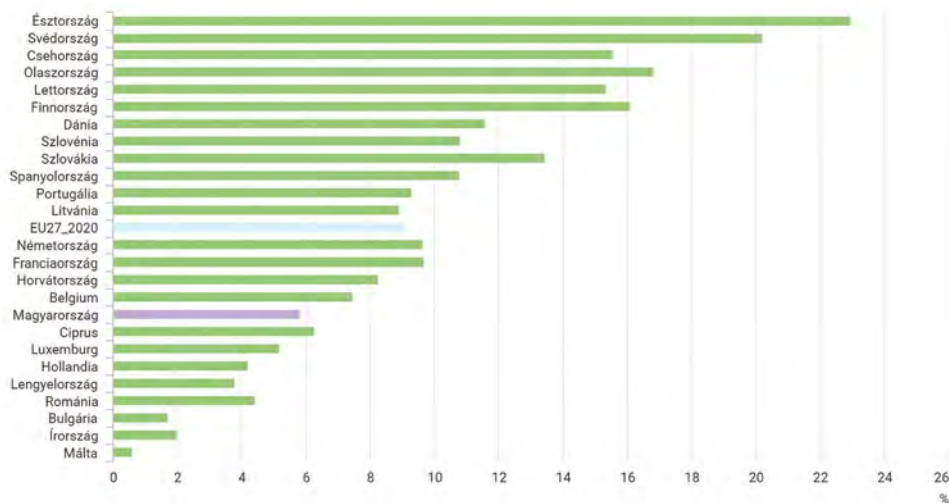
Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.20. EU-összehasonlítás Primerenergia-felhasználás – Fenntartható fejlődés indikátorai



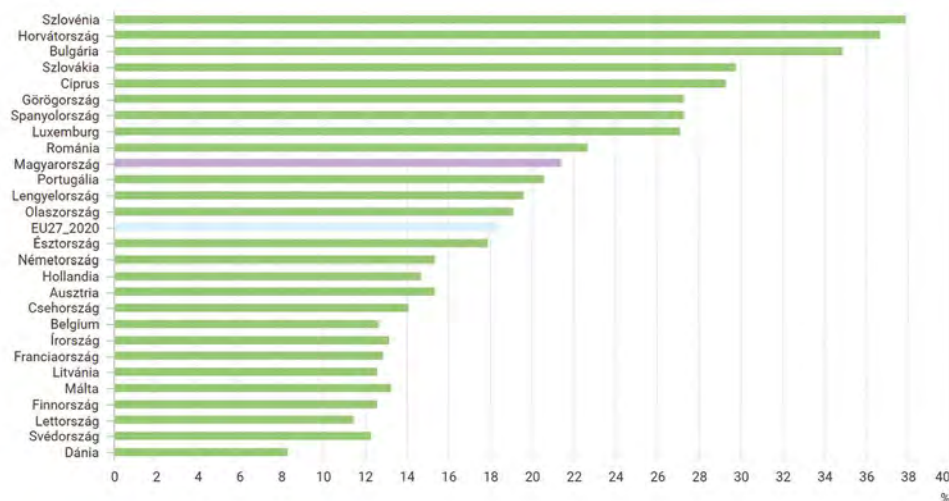
38. ábra. Megújuló energiaforrások részesedése a teljes végső energiafelhasználásból az EU-ban, 2022
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.23. EU-összehasonlítás
 A megújuló energiaforrások részesedése a teljes energiafelhasználásból – Fenntartható fejlődés indikátorai



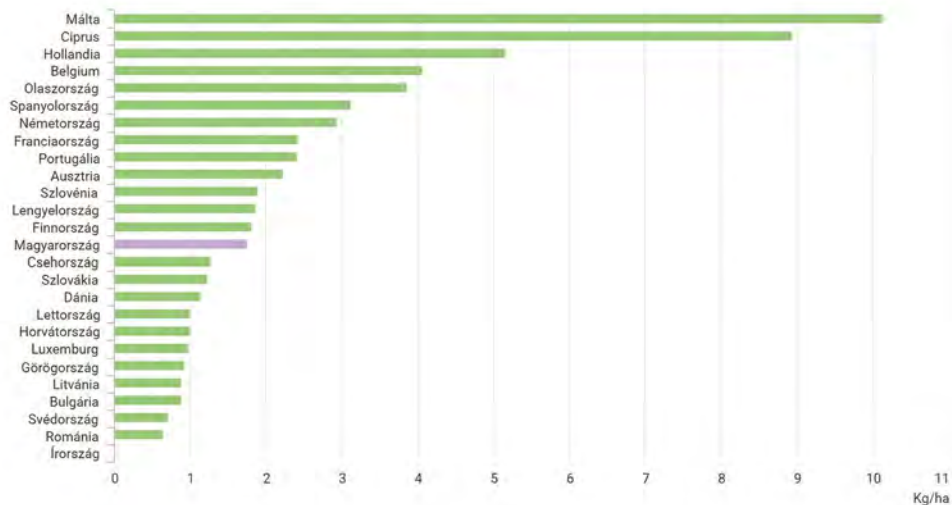
39. ábra. A mezőgazdasági munkaerő termelékenység, 2022
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.37. EU-összehasonlítás Mezőgazdasági munkaerő-termelékenység – Fenntartható fejlődés indikátorai



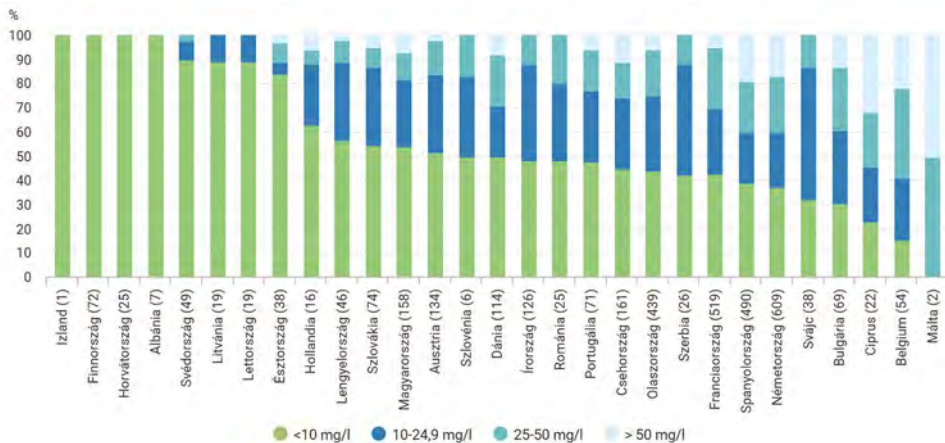
40. ábra. Az Ökológiai gazdálkodásba bevont területek mezőgazdasági területen belüli aránya az EU-ban
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.10 EU-összehasonlítás
 Ökológiai gazdálkodás – Fenntartható fejlődés indikátorai



41. ábra. A Natura 2000 területek aránya az EU-ban, 2020
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.2. EU-összehasonlítás
 A NATURA 2000 területek aránya – Fenntartható fejlődés indikátorai

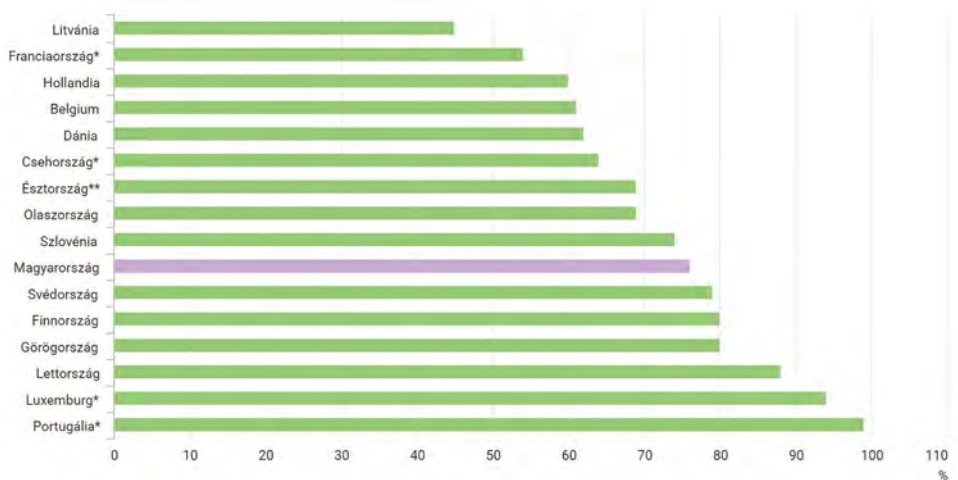


42. ábra. Egy hektár mezőgazdasági területre jutó növényvédőszer-hatóanyag az EU-ban (kg/ha), 2021
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.4. EU-összehasonlítás Növényvédőszer-értékesítés – Fenntartható fejlődés indikátorai



A felszín alatti víztestenkénti koncentrációt a 2016–18-as évekre rendelkezésre álló éves átlagos koncentrációk átlagaként számították ki. A koncentrációk mg nitrát/literben (mg NO3/l) vannak megadva. A felszín alatti víztesteket különböző koncentrációsztályokba sorolták. Zárójelben szerepel a felszín alatti víztestek száma az adott országban.

43. ábra. A felszín alatti víztestek átlagos nitrátkoncentráció szerinti eloszlása az EU-ban
 Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.19 EU-összehasonlítás A felszín alatti vizek nitrátszennyezettsége – Fenntartható fejlődés indikátorai



*2021-es adat. **2020-as adat.

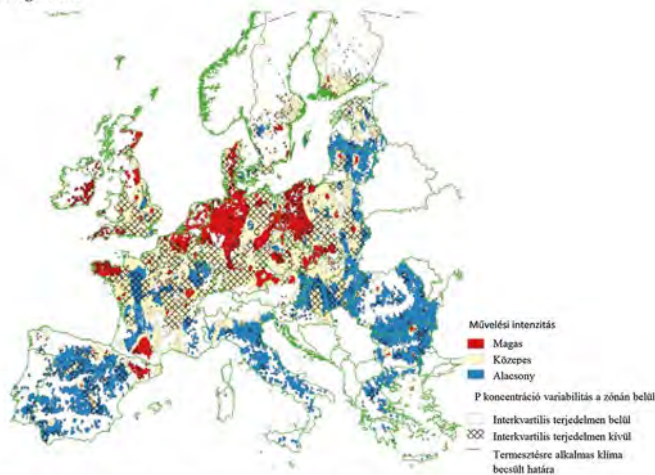
44. ábra. Mezőgazdasági élőhelyekhez kötődő madárfajok állományváltozása az EU egyes országokban

Forrás: KSH, Fenntartható fejlődés indikátorai, 3.47. EU-összehasonlítás

A mezőgazdasági élőhelyekhez kötődő madárfajok állományváltozása – Fenntartható fejlődés indikátorai

3. Művelési zónák és a felvehető talaj foszfor koncentráció összehasonlítása Európában

Közönséges búza

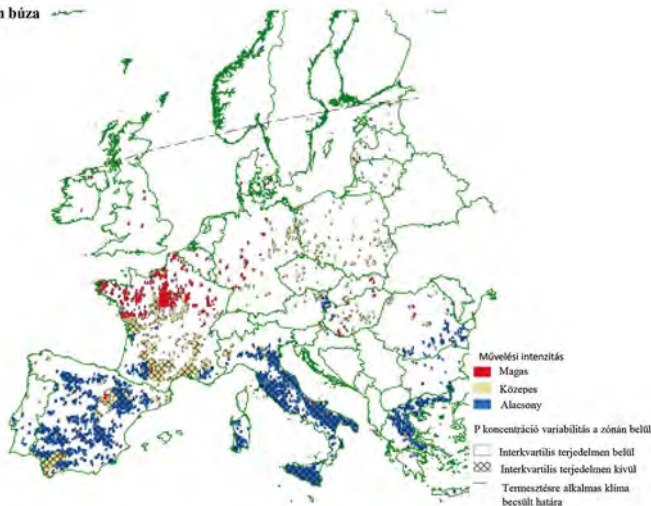


mg/kg $\pm$ szóródás (SD), Magas: 70 ± 20 ; Közepes: 44 ± 6 ; Alacsony: 23 ± 6 . Interkvartilis terjedelem

51. térkép. Művelési zónák a közönséges búza európai termesztési területén a felvehető talaj foszfor koncentráció alapján

Forrás: Szigeti et al. 2023, 1680., magyar szöveggel

Durum búza

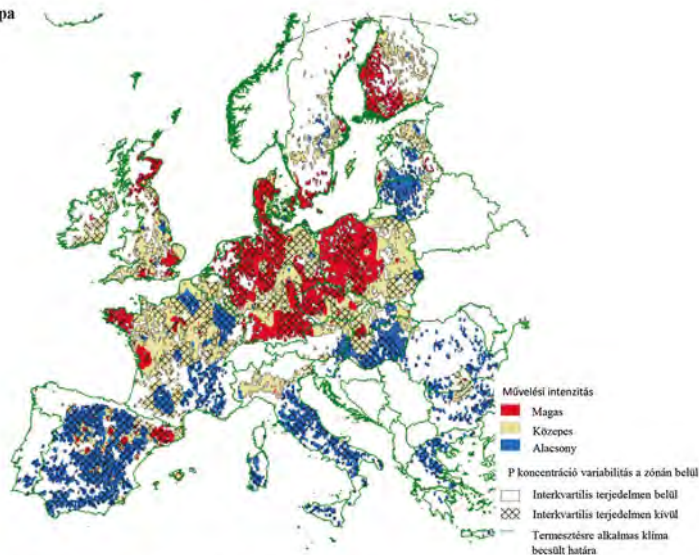


mg/kg $\pm$ szóródás (SD), Magas: 70 ± 20 ; Közepes: 44 ± 6 ; Alacsony: 23 ± 6 . Interkvartilis terjedelem

52. térkép. Művelési zónák a durum búza európai termesztési területén a felvehető talaj foszfor koncentráció alapján

Forrás: Szigeti et al. 2023, 1681., magyar szöveggel

Árpa

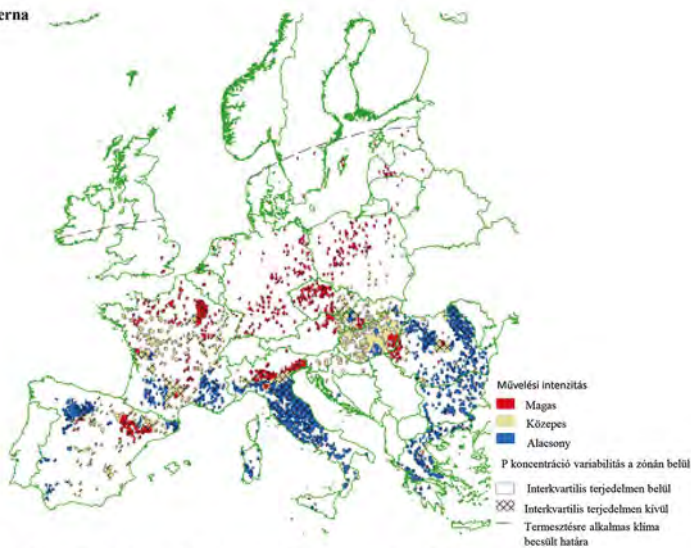


mg/kg $\pm$ szóródás (SD), Magas: 70 ± 20 ; Közepes: 44 ± 6 ; Alacsony: 23 ± 6 . Interkvartilis terjedelem

53. térkép. Művelési zónák az árpa európai termesztési területén a felvehető talaj foszfor koncentráció alapján

Forrás: Szigeti et al. 2023, 1682., magyar szöveggel

Lucerna

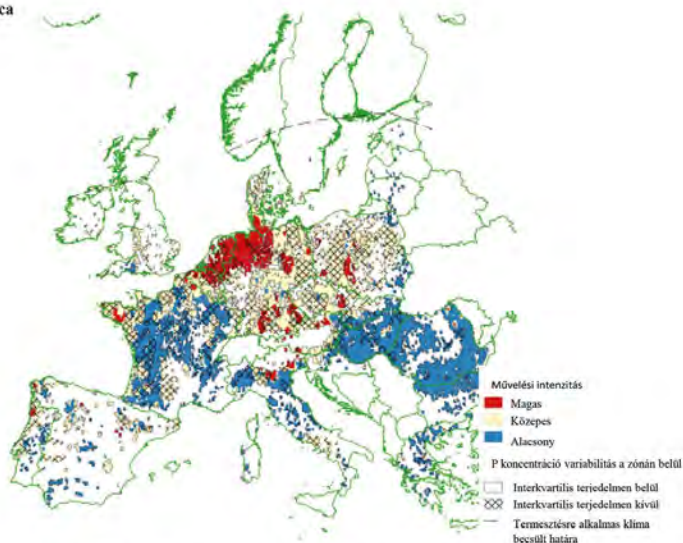


mg/kg $\pm$ szóródás (SD), Magas: 70 ± 20 ; Közepes: 44 ± 6 ; Alacsony: 23 ± 6 . Interkvartilis terjedelem

54. térkép. Művelési zónák a lucerna európai termesztési területén a felvehető talaj foszfor koncentráció alapján

Forrás: Szigeti et al. 2023, 1683., magyar szöveggel

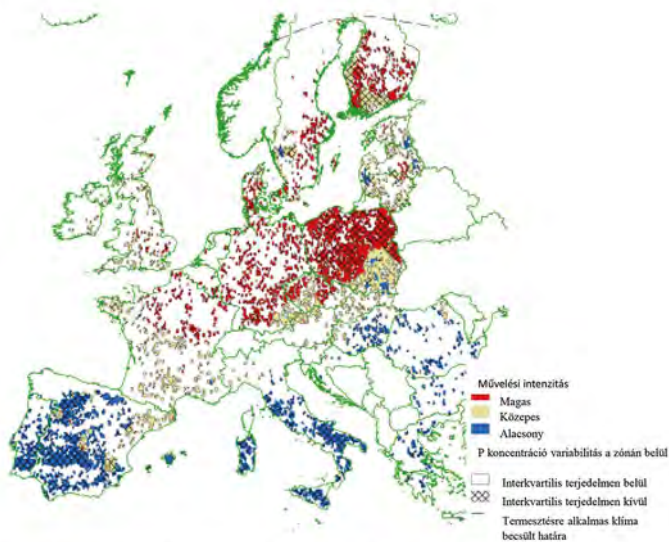
Kukorica



55. térkép. Művelési zónák a kukorica európai termesztési területén a felvehető talaj foszfor koncentráció alapján

Forrás: Szigeti et al. 2023, 1684., magyar szöveggel

Zab



56. térkép. Művelési zónák a zab európai termesztési területén a felvehető talaj foszfor koncentráció alapján

Forrás: Szigeti et al. 2023, 1685., magyar szöveggel

BIBLIOGRÁFIA

- Agrárgazdasági Kutató Intézet (2008): *A közvetlen támogatások feltételezett csökkentésének társadalmi-, gazdasági- és környezeti hatásai (első megközelítés)*. AKI, Budapest.
- AKI rendszeres kiadványai: *Pénzügyi Hírlevelek és Statisztikai jelentések*, köztük *Mezőgazdasági biztosítások*.
- Astuti, Putri Kusuma, Zoltán Bagi, Lilla Bodrogi, Tímea Pintér, Gabriella Skoda, Roland Fajardo, Szilvia Kusza (2023): Hungarian indigenous Tsigai, a promising breed for excellent heat tolerance and immunity. *Saudi Journal of Biological Sciences* 30, 103747. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sjbs.2023.103747>
- Bajmócy Zoltán, Pataki György (2022): Responsible Research and Innovation and the Challenges of Co-Creation. *Műhelytanulmányok. Discussion papers MT-GTKKK – 2022/1*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar.
- Balázs Bálint, Kelemen Eszter, Pataki György, Bela Györgyi (2017): Féltermészetes agrártájak ökoszisztéma-szolgáltatásai a gazdálkodók szemszögéből. *Természetvédelmi Közlemények* 23, 144–167. DOI: <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2017.23.144>
- Báldi András (2023): *Biodiverzitás és ökoszisztéma-szolgáltatások, tereptől a szakpolitikáig*. Akadémiai székfoglaló, 2023. február 24.
- Báldi András (vendégszerk.) (2011): Biodiverzitás és ökoszisztéma-szolgáltatás. *Magyar Tudomány*, 7. sz.
- Báldi András, Batáry Péter (2011): The past and future of farmland birds in Hungary. *Bird Study*, 58:3, 365–377. DOI: <https://doi.org/10.1080/00063657.2011.588685>
- Báldi András, Batáry Péter, Kleijn, David (2013): Effects of grazing and biogeographic regions on grassland biodiversity in Hungary – analysing assemblages of 1200 species. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 166: 28–34. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.agee.2012.03.005>
- Báldi András, Kinga Öllerer, Anders Wijkman, Gianluca Brunori, András Máté, Péter Batáry (2023): Chapter Six – Roadmap for transformative agriculture: From research through policy towards a liveable future in Europe. In David A. Bohan, Alex J. Dumbrell (eds.): *Advances in Ecological Research: Roadmaps*. Part A. Volume 68, 131–154. DOI: <https://doi.org/10.1016/bs.aecr.2023.09.007>

- Bándi Gyula (szerk.) (2022): *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest.
- Barczy Attila, Csorba Péter, Lóczy Dénes, Mezősi Gábor, Konkolyiné Gyúró Éva, Bardóczyné Székely Emőke, Csima Péter, Kollányi László, Gergely Erzsébet, Farkas Szilvia, Ángyán József, Podmaniczky László, Pirkó Béla, Joó Katalin, Centeri Csaba, Grónás Viktor, Vona Márton, Pető Ákos (2008): Suggested landscape and agri-environmental condition assessment. *Tájökológiai lapok* 6 (1–2): 77–94. DOI: <https://doi.org/10.56617/tl.4150>
- Bartus Gábor, Szalai Ákos (2014): *Környezet, jog, gazdaságtan*. Pázmány Press, Budapest. Jogtudományi Monográfiák 6.
- Birkás Márta, Dekemati Igor, Kende Zoltán, Pósa Barnabás, Szemők András (2017): Talajművelési kihívások a 21. század 2. évtizedében. In Tamás János (szerk.): *A talajok gyógyítója. Blaskó Lajos 70 éves*. Debreceni Egyetem Mezőgazdaság, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar, Debrecen, 81–92.
- Birkás Márta, Kende Zoltán, Pósa Barnabás (2015): A környezetkímélő talajművelés szerepe a klímakár-enyhítésében. In Madarász Balázs (szerk.): *Környezetkímélő talajművelési rendszerek Magyarországon – elmélet és gyakorlat*. MTA CSFK Földrajztudományi Intézet, Budapest, 32–40.
- Bíró Szabolcs (2010): A hazai birtokpolitika a közvetlen támogatási rendszer keretei között. AKI, Budapest.
- Čábelková, Inna, Lubos Smutka, David Mareš, Akhmadjon Ortikov, Stanislava Kontsevaya (2023): Environmental protection or economic growth? The effects of preferences for individual freedoms. *Frontiers in Environmental Science* 11. DOI: <https://doi.org/10.3389/fenvs.2023.1129236>
- Centeri Csaba, Farkas István, Grónás Viktor, Kapitányiné Sándor Szilvia, Kohlheb Norbert, Kovács Zoltán, Králl Attila, Mozsgai Katalin, Podmaniczky László, Skutai Julianna, Szabó István, Tóth Péter (2022): *Magyarország KAP Stratégiai Terve 2023–2027 Stratégiai Környezeti Vizsgálat KÖRNYEZETI ÉRTÉKELÉS*, Agrárminisztérium.
- Cumming, G. S., D. H. M. Cumming, Redman, C. L. (2006): Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences, and solutions. *Ecology and Society* 11(1): 14. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-01569-110114>
- Csák Csilla (2018): Integrált mezőgazdasági termelés-szervezés illetve az azt végző szervezetek. *Agrár- és Környezetjog*, 25. sz. 14–21
- Cseman Attila, Futó Zoltán (2018): Különböző talajművelési rendszerek vízgazdálkodási hatásai. In Jakab Gusztáv, Tóth Attiláné, Csengeri Erzsébet (szerk.): *Alkalmazkodó vízgazdálkodás: lehetőségek és kockázatok*. Víz tudományi Nemzetközi Konferencia, Szarvas.
- Csengeri Erzsébet, Jakab Gusztáv, Darida András: A Szarvas–Békésszentandrási holtág vízgyűjtő területének ökoszisztéma szolgáltatás változása. In Jakab Gusztáv, Tóth Attiláné, Csengeri Erzsébet (szerk.): *Alkalmazkodó vízgazdálkodás: lehetőségek és kockázatok*. Víz tudományi Nemzetközi Konferencia, Szarvas, 2018.

- Csikós Nándor, Szabó Brigitta, Hermann Tamás, Laborczy Annamária, Matus Judit, Pásztor László, Szatmári Gábor, Takács Katalin, Tóth Gergely (2023): Cropland Productivity Evaluation: A 100 m Resolution Country Assessment Combining Earth Observation and Direct Measurements. *Special Issue Crops and Vegetation Monitoring with Remote/Proximal Sensing*. DOI: <https://www.mdpi.com/2072-4292/15/5/1236>
- Dasgupta, P. (2021): *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. London: HM Treasury.
- EASAC – The European Academies’ Science Advisory Council (2022): *Regenerative agriculture in Europe. A critical analysis of contributions to European Union Farm to Fork and Biodiversity Strategies*. EASAC Secretariat.
- Engloner Attila, Vargha Márta, Báldi András, Józsa János (szerk.) (2019): *A Nemzeti Víztudományi Kutatási Program kihívásai és feladatai*. MTA Ökológiai Kutatóközpont, Tihany. Forrás: Nemzeti Víztudományi Program | MTA
- Erős Tibor, Winsor H. Lowe (2019): The Landscape Ecology of Rivers: from Patch-Based to Spatial Network Analyses. *Current Landscape Ecology Reports*, 4: 103–112. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40823-019-00044-6>
- Európai Bizottság COM(2019) 640 final: A Bizottság Közleménye: *Az európai zöld megállapodás* Brüsszel, 2019.12.11., COM(2019) 640 final.
- Európai Bizottság COM(2021) 1000 final: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a tagállamok 2016 és 2019 közötti időszakra vonatkozó jelentései alapján a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK tanácsi irányelv végrehajtásáról Brüsszel, 2021.10.11. COM(2021) 1000 final.
- Európai Számvevőszék (2018): Különjelentés: A mezőgazdasági termelők alaptámogatási rendszere: működik ugyan, de az egyszerűsítés, a célirányosítás és a támogatások szintjének konvergenciája szempontjából nem jelentős a hatása.
- European Commission: COM(2000) 20 final: Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (EC, 2000): Indicators for the Integration of Environmental Concerns into the Common Agricultural Policy Brussels, 26.01.2000xxx COM(2000) 20 final. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0020:FIN:EN:PDF>
- European Commission COM(2021) 800 final: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Sustainable Carbon Cycles {swd(2021) 450 final} – {swd(2021) 451 final} Brussels, 15.12.2021 COM(2021) 800 final.
- Farkas Jenő Zsolt, Kovács András Donát (2021): Nature conservation versus agriculture in the light of socio-economic changes over the last half-century. Case study from a Hungarian national park. *Land Use Policy*, 101. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105131>

- Ferenc papa (2015): *Ferenc pápa Laudato si' kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról*. Fordította és a mutatókat összeállította Tőzsér Endre SP. Szent István Társulat, Budapest. Pápai megnyilatkozások 51.
- Fitter, Alastair H. (2013): Are Ecosystem Services Replaceable by Technology? *Environmental and Resource Economics*, 55: 513–524. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10640-013-9676-5>
- Fodor László (2015): *Környezetjog*. [2. jav. kiadás]. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- Fodor László, Bai Attila, Balogh Péter, Bujdos Ágnes, Czibere Ibolya, Gabnai Zoltán, Kovách Imre (2020): Szabályozási problémák a precíziós gazdálkodás hazai helyzetének társadalomtudományi elemzése alapján. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. évf., 1. sz., 5–23.
- Grima, Nelson, Marie-Claude Jutras-Perreault, Terje Gobakken, Hans Ole Ørka, Harald Vacik, Marie-Claude Jutras-Perreault, Terje Gobakken, Hans Ole Ørka, Harald Vacik (2023): Systematic review for a set of indicators supporting the Common International Classification of Ecosystem Services. *Ecological Indicators*, 147, 1–13. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2023.109978>
- Grondard, Nicolas, Hein, Lars, Van Bussel, Lenny G. J. (2021): Ecosystem accounting to support the Common Agricultural Policy. *Ecological Indicators*, 131. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2021.108157>
- Haines-Young, Roy, Potschin, Marion (2010): The links between biodiversity, ecosystem services and human well-being. In Raffaelli, C. L. J., Frid D. G. (eds.): *Ecosystem Ecology: A New Synthesis*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511750458.007
- Haines-Young, Roy, Potschin, Marion (2018): *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V5.1 Guidance on the Application of the Revised Structure*. Fabis Consulting Ltd. January 2018. DOI: <https://doi.org/10.3897/oneeco.3.e27108>
- Hamza Eszter, Rácz Katalin, Szabó Dorottya (2016): *Az agrár-munkaerőpiaci barométer felmérés*. AKI, Budapest.
- Hidrológiai Közöny (2021): 101. évf., különszám.
- IPBES (2018a): Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia. Rounsevell, M., Fischer, M., Torre-Marin Rando, A. and Mader, A. (eds.). Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Germany.
- IPBES (2018b): Summary for policymakers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. M. Fischer, M. Rounsevell, A. Torre-Marin Rando, A. Mader, A. Church, M. Elbakidze, V. Elias, T. Hahn, P.A. Harrison, J. Hauck, B. Martín-López, I. Ring, C. Sandström, I. Sousa Pinto, P. Visconti, N.E. Zimmermann and M. Christie (eds.) (2018). IPBES secretariat, Bonn, Germany.

- IPBES (2022): Summary for Policymakers of the Methodological Assessment Report on the Diverse Values and Valuation of Nature of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Pascual, U., Balvanera, P., Christie, M., Baptiste, B., González-Jiménez, D., Anderson, C.B., Athayde, S., Barton, D.N., Chaplin-Kramer, R., Jacobs, S., Kelemen, E., Kumar, R., Lazos, E., Martin, A., Mwampamba, T.H., Nakangu, B., O'Farrell, P., Raymond, C.M., Subramanian, S.M., Termansen, M., Van Noordwijk, M., and Vatn, A. (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. DOI: <https://zenodo.org/records/7410287>
- IPBES (2023). Summary for Policymakers of the Thematic Assessment Report on Invasive Alien Species and their Control of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Roy, H. E., Pauchard, A., Stoett, P., Renard Truong, T., Bacher, S., Galil, B. S., Hulme, P. E., Ikeda, T., Sankaran, K. V., McGeoch, M. A., Meyerson, L. A., Nuñez, M. A., Ordoñez, A., Rahlao, S. J., Schwindt, E., Seebens, H., Sheppard, A. W., and Vandvik, V. (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany.
- Jakab Gusztáv, Tóth Attiláné, Csengeri Erzsébet (szerk.) (2018): *Alkalmazkodó vízgazdálkodás: lehetőségek és kockázatok*. Víztudományi Nemzetközi Konferencia. Szarvas, 2018. március 22.
- Jolánkai Márton, Tarnawa Ákos, Szentpétery Zsolt, Kassai M. Katalin (2017): Talajművelés és növénytermesztés. In Tamás János (szerk.): *A talajok gyógyítója. Blaskó Lajos 70 éves*. Debreceni Egyetem Mezőgazdaság, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar, Debrecen, 172–189.
- Kaán Károly (1931): *Természetvédelem és a természeti emlékek*. Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság.
- Kaprinyák Tünde (2021): Heves megye mezőgazdasága, kertgazdálkodása. *Acta Carolus Robertus*, 11(2), 73–80. DOI: <https://doi.org/10.33032/acr.2627>
- Kapronczai István (2016): A magyar agrárgazdaság helyzete napjainkban – kockázatok és lehetőségek. *Gazdálkodás*, 60. évf., 5. sz., 369–426.
- Kelemen, Eszter, Balázs Katalin, Choisis, Jean Philippe, Choisis, Norma, Gomiero, Tiziano, Kovács, Aniko, Nguyen, Geneviève, Paoletti, Maurizio Guido, Podmaniczky, László, Ryschawy, Julie, Sarthou, Jean-Pierre (2011): *Competing perceptions on biodiversity and its benefits: theoretical and methodological implications of a focus group study*. 9th International Conference of the European Society for Ecological Economics, 14 June 2011 – 17 June 2011 (Istanbul, Turkey). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.06.005>
- Kelemen, Eszter, Geneviève Nguyen, Tiziano Gomiero, Eszter Kovács, Jean-Philippe Choisis, Norma Choisis, Maurizio G. Paoletti, László Podmaniczky, Julie Ryschawy, Jean-Pierre Sarthou, Felix Herzog, Peter Dennis, Katalin Balázs (2013): Farmers' perceptions of biodiversity: Lessons from a discourse-based deliberative valuation study. *Land Use Policy*, 35, 318–328.
- Kelemen, Eszter, Pataki György (szerk) (2014): *Ökoszisztéma szolgáltatások: A természet- és társadalomtudományok metszéspontjában*. Szent István Egyetem,

- Környezet és Tájjgazdálkodási Intézet – Gödöllő, Environmental Social Science Research Group (ESSRG) – Budapest.
- Kemény Gábor, Lámfalusi Ibolya, Molnár András (szerk.) (2018): *Az öntözhetőség természeti-gazdasági korlátainak hatása az öntözhető területekre. – An assessment of the potential for increasing the irrigated area in Hungary as determined by natural and economic constraints.* Agrárgazdasági Könyvek. Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest. DOI: <https://doi.org/10.7896/ak1801>
- Kerezsi György, Túri Norbert, Körösparti János, Bozán Csaba (2018): Szarvas környéki összegyülekezett belvizek minősítése öntözhetőségi szempontból. In Jakab Gusztáv, Tóth Attiláné, Csengeri Erzsébet (szerk.): *Alkalmazkodó vízgazdálkodás: lehetőségek és kockázatok.*
- Kis József, Barta Sándor, Elekes Lajos, Engi László, Fegyver Tibor, Kecskeméti József, Lajkó Levente, Szabó János (2016): A pásztorok tudásának és világnézetének szerepe a biodiverzitás és az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartásában. *Természetvédelmi Közlemények* 22, 96–111. DOI: <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2016.22.96>
- Kisné dr. Fodor Livia (2023): Az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésének szakmapolitikai háttere: az értékelés és térképezés első lépései. *Magyar Gazdaságföldrajz és Településmarketing Műhely*, 8, 08.003 Forrás: https://start.uni-neumann.hu/telemarket/kiadvanyok/2022-8/04_Kisne.pdf
- Kohlheb Norbert, Podmaniczky László, Ángyán József (2005): Mezőgazdasági támogatások. In Kiss Károly (szerk.): *Tiltandó támogatások Környezeti szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban.* L'Harmattan Kiadó, 169–184. Környezet és társadalom sorozat.
- Kolossváry Gábor (2021): A mezőgazdaság és a rendelkezésre álló víz – az öntözés és a természetvédelem konfliktusa. *Hidrológiai Közöny*, 101. évf., különszám, 55–60.
- Konkoly-Gyuró Éva, Vaszócsik Vilja, Sain M., Csorba Péter, Csősz Mónika (2021): Tájkarakter-elemzés Magyarországon. Szakmai összefoglaló és módszertani útmutató. Agrárminisztérium, Budapest.
- Kovács Eszter, Kelemen Eszter, Pataki György (2011): Ökoszisztéma szolgáltatások a tudományterületek és a szakpolitikák metszéspontjaiban. *Természetvédelmi Közlemények*, 17, 1–11.
- Kovács Eszter, Kiss Gabriella, Kelemen Eszter, Fabók Veronika, Kalóczkai Ágnes, Mihók Barbara, Pataki György, Balázs Bálint, Bela Györgyi, Megyesi Boldizsár és Margóczy Katalin (2016): Natura 2000 fenntartási tervek részvételi folyamatainak értékelése. *Természetvédelmi Közlemények*, 22, 112–130. DOI: <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2016.22.112>
- Kovács-Hostyánszki Anikó, Báldi András (2012): Set-aside fields in agri-environment schemes can replace the market-driven abolishment of fallows. *Biological Conservation*, 152, 196–203. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2012.03.039>

- Kovács-Hostyánszki Anikó, Arany Ildikó, Aszalós Réka, Bereczki Krisztina, Czúcz Bálint, Fodor Livia, Kalóczkai Ágnes, Kiss Márton, Kovács Eszter, Takács András Attila, Vári Ágnes, Zölei Anikó, Zsemler Zita (2018): *Az ökoszisztéma-szolgáltatások priorizálása és a priorizálás eredményeinek szintézise*. MTA Ökológiai Kutatóközpont, Földművelésügyi Minisztérium, Budapest 2018. január 10. verzió: v<1.2>
- Kovács-Hostyánszki Anikó, Bereczki Krisztina, Czúcz Bálint, Fabók Veronika, Fodor Livia, Kalóczkai Ágnes, Kiss Márton, Koncz Péter, Kovács Eszter, Rezneki Rita, Tanács Eszter, Török Katalin, Vári Ágnes, Zölei Anikó, Zsemler Zita (2019): Nemzeti ökoszisztéma-szolgáltatás térképezés és értékelés, avagy a természetvédelem országos programja. *Természetvédelmi Közlemények*, 25, 80–90. DOI: <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2019.25.80>
- Kovács-Hostyánszki, Anikó, Zoltán Elek, Katalin Balázs, Csaba Centeri, Eszter Falusi, Philippe Jeanneret, Károly Penksza, László Podmaniczky, Ottó Szalkovszki, András Báldi (2013): Earthworms, spiders and bees as indicators of habitat quality and management in a low-input farming region – a whole farm approach. *Ecological Indicators*, Volume 33, 111–120. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2013.01.033>
- Krasznai Kovács Eszter (2015): Surveillance and state-making through EU agricultural policy in Hungary. *Geoforum*, 64, 168–181. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.06.020>
- Krasznai Kovács Eszter, Kalóczkai Ágnes, Czúcz Bálint (2021): The role of politics in the life of a conservation incentive: An analysis of agri-environment schemes in Hungary. *Biological Conservation*, 259, 1–10. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109172>
- Kremen, Claire (2015): *Reframing the land-sparing land-sharing debate for biodiversity conservation*. Annals of the New York Academy of Sciences, Volume 1355, Issue 1. 52–76. DOI: <https://doi.org/10.1111/nyas.12845>
- KSH Agrárium 2023 előzetes adatok. Forrás: <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/agrarium-2023-elozetes-adatok/index.html>
- KSH Környezeti helyzetkép, 2020.
- KSH SDG, fenntartható fejlődés indikátorai, 3.9. ábra, definíció. Forrás: Biológiai inaktív területek – Fenntartható fejlődés indikátorai
- KSH: A fenntartható fejlődés indikátorai, 2023. Forrás: Nyitóoldal – Fenntartható fejlődés indikátorai
- Kuldna, Piret, Peterson Kaja, Poltimäe, Helen, Luig, Jaan (2009): An application of DPSIR framework to identify issues of pollinator loss. *Ecological Economics*, 69, 32–42. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.01.005>
- Kurniawati, Ari, Petra Stankovics, Yahya Shafiyuddin Hilmi, Gergely Toth, Marzena Smol, Zoltan Toth (2023): Understanding the future of bio-based fertilisers: The EU's policy and implementation. *Sustainable Chemistry for Climate Action*, 3, 1–9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scca.2023.100033>

- Kurucz Mihály (2021): Az európai közösségi agrár-környezetpolitika és agrár-környezetjog kialakulása. In Tahyné Kovács Ágnes (szerk.): *Vox Generationum Futurorum. Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából*. Xenia, Budapest, 311–330.
- Kusza Szilvia (2019): *Genetikai diverzitás és filogenetikai kutatások Közép- és Dél-Európában élő domesztikált és vadon élő állatfajokban*. MTA doktori értekezés, Debrecen.
- Landert, Jan, Catherine Pfeifer, Johannes Carolus, Gerald Schwarz, Fabrizio Albanito, Adrian Muller, Pete Smith, Jörn Sanders, Christian Schader, Francesco Vanni, Jaroslav Prazan, Lukas Baumgart, Johan Blockeel, Rainer Weissshaidinger, Ruth Bartel-Kratochvil, Alexander Hollaus, Andreas Mayer, Andrea Hrabalová, Janne Helin, Jyrki Aakkula, Kristina Svets, Emmanuel Guisepelli, Alexandra Smyrniotopoulou, George Vlahos, Yiannis Iordanidis, Alfréd Szilágyi, László Podmaniczky, Katalin Balázs, Francesco Galioto, Davide Longhitano, Letizia Rossignolo, Andrea Povellato, Andis Zilāns, Gražvydas Jeglevičius, Mihaela Frațila, Uxue Iragui Yoldi, Carlos Astrain Massa, Jon Bienzobas Adrián, Kajsa Resare Sahlin, Elin Röö, Rebekka Frick, Richard Bircher, Inge Aalders, Katherine N. Irvine, Carol Kyle, David Miller (2021): Assessing agro-ecological practices using a combination of three sustainability assessment tools. *Landbauforsch – Journal of Sustainable Organic Agriculture*, 70(2): 129–144. DOI: 10.3220/LBF1612794225000
- Láng István, Csete László, Harnos Zsolt (1983): A magyar mezőgazdaság agroökológiai potenciálja az ezredfordulón. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest.
- Lengyel, Sz., Bela, Gy., Zlinszky, A., Molnár, Zs. és Báldi, A. (2019): A biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások helyzete Európában és Közép-Ázsiában: az IPBES regionális értékelő tanulmánya. *Természetvédelmi Közlemények*, 25, 112–130. DOI: <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2019.25.112>
- Madarász Balázs (szerk.) (2015): *Környezetkímélő talajművelési rendszerek Magyarországon – elmélet és gyakorlat*. MTA CSFK Földrajtudományi Intézet, Budapest.
- Mádlné Szőnyi Judit, Simon Szilvia, Tóth József, Pogácsás György (2005): Felszíni és felszín alatti vizek kapcsolata a Duna–Tisza közti Kelemen-szék és Kolon-tó esetében Surface and subsurface water interaction in the Duna–Tisza Interfluve, Hungary – Lake Kelemen-szék and Lake Kolon. *Általános Földtani Szemle*, 30, Budapest, 93–110.
- Magyarország stratégiai terve KAP Stratégiai Terv – 2021. évi jelentés, Magyarország KAP, 2021., forrás: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/0/0e/0ec/0ec4a4b0ea4a1f5a0c98ef633503faab726809e0.pdf>
- Majer József (1992): Boronka-melléki Tájvédelmi Körzet zoológiai felmérése (gerinces fauna) (1990–1991). Kaposvár, 347–375. Dunántúli Dolgozatok Természettudományi sorozat 7.
- Marticsék József, Molnár Dániel, Mozsgai Katalin, Podmaniczky László, Skutai Julianna, Tóth Péter (2015): Az agrár-környezetgazdálkodási támogatási

- rendszer fejlesztési lehetőségei. (Hogyan tovább agrár-környezetgazdálkodás?) *Természetvédelmi Közlemények*, 2015, 232–242.
- Mauchlinea, Alice L., Simon R. Mortimera, Julian R. Parka, John A. Finn, Karen Haysoma, Duncan B. Westburya, Gordon Purvis, Geertrui Louwagie, Greg Northey, Jørgen Primdahl, Henrik Vejred, Lone Søderkvist Kristensend, Kasper Vind Teilmannd, Jens Peter Vesteragerd, Karlheinz Knickele, Nadia Kasperczyk, Katalin Balázs, László Podmaniczky, George Vlahos, Stamatios Christopoulos, Laura Kröger, Jyrki Aakkulah, Anja Yli-Viikari (2012): Environmental evaluation of agri-environment schemes using participatory approaches: Experiences of testing the Agri-Environmental Footprint Index. *Land Use Policy*, 29, 317–328. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.07.002>
- Mihók Barbara, Marianna Biró, Zsolt Molnár, Eszter Kovács, János Bölöni, Tibor Erős, Tibor Standovár, Péter Török, Gábor Csorba, Katalin Margóczy, András Báldi (2017): Biodiversity on the waves of history: Conservation in a changing social and institutional environment in Hungary, a post-soviet EU member state. *Biological Conservation*, 211, 67–75. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2017.05.005>
- Mihók Barbara, Pataki György, Kovács Eszter, Balázs Bálint, Ambrus András, Bartha Dénes, Czirák Zoltán, Csányi Sándor, Csépanyi Péter, Csősz Mónika, Dudás György, Egri Csaba, Erős Tibor, Gőri Szilvia, Halmos Gergő, Kopek Annamária, Margóczy Katalin, Miklay Gábor, Milon László, Podmaniczky László, Sárvári János, Schmidt András, Sipos Katalin, Siposs Viktória, Standovár Tibor, Szigetvári Csaba, Szemethy László, Tóth Balázs, Tóth László, Tóth Péter, Török Katalin, Török Péter, Vadász Csaba, Varga Ildikó, Báldi András (2014): A magyarországi természetvédelem legfontosabb 50 kutatási kérdése a következő 5 évben. *Természetvédelmi Közlemények*, 2014, 1–23.
- Millennium Ecosystem Assessment, (2003) Ecosystem and Human Well-being: A Framework for Assessment, Island Press, Washington, DC.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC.
- Molnár Zsolt (2014): Perception and Management of Spatio-Temporal Pasture Heterogeneity by Hungarian Herders. *Rangeland Ecology & Management*, 67: 107–118. DOI: <https://doi.org/10.2111/REM-D-13-00082.1>
- Mozsgai Katalin, Podmaniczky László, Skutai Julianna, Deák József, Clement Adrienne, Simonffy Zoltán (2019): Assessing achievements and impacts on water quality of Hungarian rural development program. *Research & Development 2019 Mechanical Engineering Letters, Szent István University Annual Technical-Scientific Journal of the Mechanical Engineering Faculty*, Szent István University, Gödöllő, Hungary Editor-in-Chief: Dr. István Szabó. Selected papers from „Synergy” International Conference 2019, Volume 19, 16–25.
- MTVSZ: Lépések az Édenkert felé – Hogyan segítheti a vízügyi és agrárszektor a tájhasználatváltást a magyar Alföldön. Édenkert? online webinar, 2023. 09.

21. Forrás: https://www.csemete.com/programok/lepesek_az_edenkert_fele_vizhasznalat_az_alfoldon-854
- Murányi Gábor, Koncsos László (2022): *Tározási alkalmasságok az Alföldön. Vízátfúrtatás, vízvisszatartás, vízpótlás*. Conference Paper, July 2022.
- Németh Tamás (vendégszerk.) (2016): A talajok sokfélesége és szerepe a környezetben. *Magyar Tudomány*, 10. sz.
- Németh Tamás, Bakacsi Zsófia, Pirkó Béla, Szabó József, Tóth Gergely, Várallyay György (2016): *A talaj*. Budapest, 2016. november, tudományos melléklet. A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a talaj védelmében című állásfoglaláshoz.
- Németh Tamás, Pásztor László, Szabó József, Bakacsi Zsófia, Csökli Gabriella és Zágonyi Balázs (2000): Talajdegradációs folyamatok térinformatikai alapú, térségi szintű elemzése. *Agrokémia és Talajtan*, 49, No. 1–2. 3–19.
- Nemzeti Környezetvédelmi Program 3 (NKP3), 2009.
- Nemzeti Környezetvédelmi Program 4 (NKP4), 2015.
- Nemzeti Környezetvédelmi Program 5 (NKP5), 2022.
- NFFT (2013): A fenntarthatóság felé való átmenet nemzeti koncepciója – Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 2012–2024. NFFS. Jóváhagyta és az Országgyűlés elé terjesztését javasolta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2012. május 16-i ülésén. Elfogadta az Országgyűlés 2013. március 25-i ülésnapján.
- NFFT (2015): A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia első előrehaladási jelentése 2013–2014, NFFS–1. Készítette a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT). Elfogadta és Országgyűlés elé terjesztését javasolta a Tanács a 2015. december 3-i ülésén.
- NFFT (2017): A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia második előrehaladási jelentése 2015–2016, NFFS–2. Készítette a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT). Elfogadta és Országgyűlés elé terjesztését javasolta a Tanács a 2017. december 7-i ülésén.
- NFFT (2019): A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia harmadik előrehaladási jelentése 2017–2018, NFFS–3. Készítette a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT). Elfogadta a Tanács 2019. decemberi 6-i ülésén.
- NFFT (2021): Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia – 4. előrehaladási jelentés (2019–2020), NFFS–4. Elfogadta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács a Budapesten, 2021. december 9-én megtartott ülésén.
- NFFT (2023): Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia – 5. előrehaladási jelentés (2021–2022), NFFS–5. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2023. december 7.
- Ódor Péter (2016): *A biodiverzitást meghatározó környezeti változók vizsgálata őrségi erdőkben*. MTA doktori értekezés, Vácrátót.
- Olajos István (2022b): A fiatal gazdálkodókhoz és a rövid ellátási láncokhoz kapcsolódó tematikus alprogramok jövője a 2021–2027-es támogatási ciklusban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 40/2., 309–328. DOI: <https://doi.org/10.32978/sjp.2022.027>

- Olajos István (2023): A közös tulajdonban álló földek használatának problémái – avagy a szocialista tulajdonjog, és annak földjogi leképeződése a jelenkori földhasználati viszonyokra. *Miskolci Jogi Szemle*, 1. sz., különszám, 82–94. DOI: <https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.3.82>
- Olajos, István (2022a): Creation of Family Farms and its Impact on Agricultural and Forestry Land Trade Legislation. *Agrár- és Környezetjog / Journal of Agricultural and Environmental Law*, 17, 33., 105–117. DOI: <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.33.105>
- Olajosné Lakatos Boglárka (2021): A felszíni vizek ökológiai állapota. A Nemzetközi Duna-védelmi Bizottság Közös Duna Felméréseinek ökológiai állapotra vonatkozó eredményeinek összehasonlítása 2001–2020-ig. *Hadmérnök Környezetbiztonság*, 16. évf., 2. sz. 107–125. DOI: <https://doi.org/10.32567/hm.2021.2.8>
- Ónodi Gábor, Winkler Dániel (2014): *A holtfa szerepe az odúlakó madárközösségek kialakulásában. In A holtfa. Silva naturalis.* Nyugat-magyarországi Egyetem Kiadó, Sopron, 125–144. A folyamatos erdőborítás elméleti alapjainak és gyakorlati megvalósításának sorozata, 5.
- Papadopoulou, Maria C., Bryndis Marteinsdóttir, Anastasia I. Tsavdaridou (2023): Impact of nitrogen-fixing plant invader on the soil food web. The case of a degraded heathland invaded by Lupine in Iceland. *SSRN Electronic Journal, January*. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4376966>
- Pásztor László, Dobos Endre, Michéli Erika, Várallyay György (2018): Talajok. In Kocsis Károly (főszerk.): *Magyarország Nemzeti Atlasza. 2. kötet. Természeti környezet.* Magyar Tudományos Akadémia, Csillagászati és Földtudományi Kutatóközpont, Földrajztudományi Intézet, Budapest, 82–93.
- Pe'er, Guy, John A. Finn, Mario Díaz, Maren Birkenstock, Sebastian Lakner, Norbert Röder, Yanka Kazakova, Tanja Šumrada, Peter Bezák, Elena D. Concepción, Juliana Dänhardt, Manuel B. Morales, Ilona Rac, Jana Špulerová, Stefan Schindler, Menelaos Stavrínides, Stefano Targetti, Davide Viaggi, Ioannis N. Vogiatzakis, Hervé Guyomard (2022): How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts. *Conservation Letters*, DOI: <https://doi.org/10.1111/conl.12901>
- Pellaton, Raoul, Eszter Lellei-Kovács, András Báldi (2022): Cultural ecosystem services in European grasslands: A systematic review of threats. *Ambio*, DOI: <https://doi.org/10.1007/s13280-022-01755-7>
- Pinke Zsolt, Lövei L. Gábor (2017): Increasing temperature cuts back crop yields in Hungary over the last 90 years. *Wiley Global Change Biology*, 19 June 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/gcb.13808>
- Pirkó Béla, Koós Sándor, Szabó József, Radimsky László, Csathó Péter, Árendás Tamás, Fodor Nándor, Szabó Anita (2020): Results of Hungarian field test trials set up for establishing new maximum permitted N dose values studies. *Agricultural Economics*, 122: 2, 77–85.

- Plieninger, T., L. Flinzberger, M. Hetman, I. Horstmannshoff, M. Reinhard-Kolempas, E. Topp, G. Moreno, and L. Huntsinger (2021): Dehesas as high nature value farming systems: a social-ecological synthesis of drivers, pressures, state, impacts, and responses. *Ecology and Society* 26(3): 23. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-12647-260323>
- Ponge, Jean-Francois (2015): The soil as an ecosystem. *Biology and Fertility of Soils*, 51: 645–648. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00374-015-1016-1>
- Potschin, M., R. Haines-Young (2016): Defining and measuring ecosystem services. In Potschin, M., Haines-Young, R., Fish, R., Turner, R.K. (eds.): *Routledge Handbook of Ecosystem Services*. Routledge, London and New York, 25–44. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315775302-4>
- Pump J. (2021a): *Az ökoszisztémák hosszútávú védelmét szolgáló jogi és gazdasági eszközök: Az ökoszisztémák védelmét és összvagyonkénti megjeleníthetőségét támogató jogi keretrendszer. A közösségi jelentőségű természeti értékek hosszú távú megőrzését és fejlesztését, valamint az EU biológiai sokféleség stratégia 2020 célkitűzéseinek hazai szintű megvalósítását megalapozó stratégiai vizsgálatok projekt, Ökoszisztéma-szolgáltatások projektjelem*. Budapest, Agrárminisztérium, Budapest, 194.
- Pump Judit (2019): *A Ptk. a környezetjogász szemével*. Pázmány Press, Budapest. Jogtudományi Monográfiák, 13.
- Pump Judit (2021): Üzenet a múltból útkeresőknek. In Tahyné Kovács Ágnes (szerk.): *Vox Generationum Futurorum. Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából*. Xenia, Budapest, 349–357.
- Pump Judit (2021b): A jog konfliktuskezelő és/vagy azt keletkeztető. *Hidrológiai Közlöny*, 101. évf., különszám, 22–30.
- Reznekai Rita (2019): *Természetközeli gazdálkodási gyakorlatok útmutatója. Gazdálkodás Natura 2000 gyepterületeken*. MME.
- Russi D., ten Brink P., Farmer A., Badura T., Coates D., Förster J., Kumar R. and Davidson N. (2013): *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Water and Wetlands*. IEEP, London and Brussels; Ramsar Secretariat, Gland. The Economics of Ecosystems and biodiversity for water and wetlands.
- Rust, Niki A., Petra Stankovics, Rebecca M. Jarvis, Zara Morris-Trainor, Jasper R. de Vries, Julie Ingram, Jane Mills, Jenny A. Glikman, Joy Parkinson, Zoltan Toth, Regina Hansda, Rob McMorran, Jayne Glass, Mark S. Reed (2022): Have farmers had enough of experts? *Environmental Management*, 69: 31–44. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00267-021-01546-y>
- Sarlós Dávid, Herényi Márton (2018): A költség sikerességét és a fiókák minőségét befolyásoló tényezők a szalakótánál. *Természetvédelmi Közlemények*, 24, 170–179. DOI: <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2018.24.170>
- Schmera Dénes (2018): *Közösségi mintázatok elemzése: módszerek és értelmezésük*. MTA doktori értekezés, Tihany.
- Schneider Viktor, Ruzsa János, Czabán Dávid, Németh Attila (2019): Egy földikutya-áttelepítés tanulságai. *Természetvédelmi Közlemények*, 25, 14–33. DOI: <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2019.25.14>

- Skutai Julianna, Podmaniczky László, Tóth Péter (2019): *Az agrár-környezetvédelmi intézkedések hatásainak elemzése és értékelése a szalakóta élőhelyei tekintetében*. Budapest, 2019, Rollerprojekt.
- Stankovics Petra (2023): *A talajfedés és a földkivonás szabályozási kérdései. Doktori értekezések a jog- és államtudományok köréből*. PTE ÁJK, Novissima Kiadó.
- Stanners, David, Peder Bosch, Ann Dom, Peter Gabrielsen, David Gee, Jock Martin, Louise Rickard, Jean-Louis Weber (2007): Frameworks for Environmental Assessment and Indicators at the EEA. In Tomáš Hák, Bedřich Moldan, Arthur Lyon Dahl (eds.): *Sustainability Indicators*. A Scientific Assessment, project of SCOPE. 127–144.
- Stolte, Jannes, Mehreteab Tesfai, Lillian Øygarden, Sigrun Kværnø, Jacob Keizer, Frank Verheijen, Panos Panagos, Cristiano Ballabio, Rudi Hessel (eds.) (2016.): *Soil threats in Europe*. DOI: 10.2788/488054
- Subedi, Yuba Raj, Paul Kristiansen, Oscar Cacho (2022): Drivers and consequences of agricultural land abandonment and its reutilisation pathways: A systematic review. *Environmental Development*, Volume 42, June 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2021.100681>
- Szerletics Ákos (2020): *A Közös Agrárpolitika közvetlen támogatásainak regionális gazdasági hatásai*. PhD, Budapest.
- Szigeti Nóra, Hermann Tamás, Juhos Katalin, Tóth Gergely (2023): Distribution pattern of major crops and their cultivation intensity indicated by soil phosphorus concentrations in Europe. *Agronomy Journal*, Volume 115, Issue 4, July/August 2023, 1678–1693, DOI: <https://doi.org/10.1002/agj2.21337>
- Szilágyi Alfréd, Podmaniczky László, Mészáros Dóra (2018): Konvencionális, ökológiai és permakultúrák gazdaságok környezeti fenntarthatósága. *Tájökológiai Lapok*, 16 (2): 97–112. DOI: <https://doi.org/10.56617/tl.3582>
- Szilágyi János Ede (2013): *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolci Egyetem, Miskolc.
- Szűcs Péter (2016): *A felszín alatti víz, mint láthatatlan természeti erőforrás a Kárpát-medencében*. Plenáris előadás, Erdélyi Magyar Műszaki Tudományos Társaság, XVIII. Bányászati Kohászati és Földtani Konferencia, Brassó.
- Tamás János (szerk.) (2017): *A talajok gyógyítója. Blaskó Lajos 70 éves*. Debreceni Egyetem Mezőgazdaság, Élelmiszer tudományi és Környezetgazdálkodási Kar, Debrecen.
- Tanács Eszter, Belényesi Márta, Lehoczki Róbert, Pataki Róbert, Petrik Ottó, Standovár Tibor, Pásztor László, Laborci Annamária, Szatmári Gábor, Molnár Zsolt, Bede-Fazekas Ákos, Kisné Fodor Livia, Varga Ildikó, Zsembergy Zita és Maucha Gergely (2019): Országos, nagyfelbontású ökoszisztéma-alaptérkép: módszertan, validáció és felhasználási lehetőségek. *Természetvédelmi Közlemények*, 25, 34–58. DOI: <https://doi.org/10.20332/tvk-jnatconserv.2019.25.34>
- Török Péter (szerk.) (2013): *Gyeptelepítés elmélete és gyakorlata az ökológiai szemléletű gazdálkodásban*. ÖMKI.

- Várallyay György (2005): Agroökológia – tájökológia. *Tájökológiai Lapok*, 3 (1), 1–12. DOI: <https://doi.org/10.56617/tl.4518>
- Várallyay György (2016): A talaj multifunkcionalitása és korlátozó tényezői. *Magyar Tudomány*, 10. sz.
- Vardopoulos, I., Falireas, S., Konstantopoulos, I., Kaliora, E. and Theodoropoulou, E. (2018): Sustainability assessment of the agri-environmental practices in Greece. Indicators' comparative study. *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Vol. 14, No. 4, 368–399. DOI: <https://doi.org/10.1504/IJARGE.2018.098024>
- Varga Zsuzsanna (2000): A magyar mezőgazdaság nagy évtizede. In Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a XX. században. II. kötet. Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság. VII. Gazdaság. Mezőgazdaság*. Babits Kiadó, Szekszárd, 1996–2000.
- Vári Ágnes, Simone A. Podschun, Tibor Erős, Thomas Hein, Beáta Pataki, Ioan-Cristian Ioja, Cristian Mihai Adamescu, Almut Gerhardt, Tamás Gruber, Anita Dedić, Miloš Ćirić, Bojan Gavrilović, András Báldi (2022): Freshwater systems and ecosystem services: Challenges and chances for cross-fertilization of disciplines. *Ambio*, 51: 135–151. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13280-021-01556-4>
- Varjú Viktor (2010): *A környezeti politika fejlesztéspolitikába történő integrációja – a stratégiai környezeti vizsgálat*. PhD, Pécs.
- Vázsonyi Ádám (1973): A Tisza-völgy vizeinek szabályozása. In Ihrig Dénes (összeáll. és szerk.): *A magyar vízszabályozás története*. OVH, Budapest, 281–370.
- VGT1: OVF (2009): Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási terve. Készítette: OVF, 2009, forrás: <https://vizeink.hu/korabbi-vizgyujto-gazdalkodasi-tervek/vizgyujto-gazdalkodasi-terv/>
- VGT2 8–9 melléklet: OVF (2015): Az Országos Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv és az agrártámogatások kapcsolata Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv – 2015. Forrás: https://www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/10B9EE2E-D889-4C94-815D-5CB2D53C846A/8_9_mell_VGT_es_az_agrartamogatások_kapcsolata.pdf
- VGT2: OVF (2015): Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervének első felülvizsgálata VGT2, készítette: OVF, 2015, forrás: <https://vizeink.hu/korabbi-vizgyujto-gazdalkodasi-tervek/vizgyujto-gazdalkodasi-terv-2015/>
- VGT3: OVF (2022): Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervének második felülvizsgálata VGT3, készítette: OVF, 2022. május, forrás: <https://vizeink.hu/vizgyujto-gazdalkodasi-terv-2019-2021/vgt3-elfogadott/>
- Vida Gábor (2011): Prológus. *Magyar Tudomány*, 7. sz., 770–773.
- Zalidis, George C., Tsiafouli, Maria A., Takavakoglou, Vasilios, Bilas, George, Misopolinos, Nikolaos (2004): Selecting agri-environmental indicators to facilitate monitoring and assessment of EU agri-environmental measures effectiveness. *Journal of Environmental Management*, 70, 315–321. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2003.12.006>

MELLÉKLETEK

1. melléklet

A háttértanulmányok készítésének módszertana

Az I. tanulmány módszertana: A szakirodalom áttekintésének módszertanát meghatározta célja, az elemzési keret kidolgozása. A szakirodalmi kutatás mellett tudományos előadást hallgattam, részt vettem online webinaron, és interjúkat készítettem. Az elemzési keret tudományos megalapozásához a hólabda-módszert adaptáltam. A releváns szakirodalom megtalálásához adatbázisként használtam egyrészt a *Magyar Tudományos Művek Tárát*, másrészt a *Google Scholar* adatbázisát. Az interjúalanyok is segítettek a szakirodalmi kutatást, neveket említve, illetve témákat felvetve. A szakirodalomban azt kerestem, hogy mely elemek azok, amik egyrészt az érték megőrzése szempontjából relevánsak, másrészt amikre a kutatások szerint a mezőgazdasági tevékenységek hatást gyakorolnak. A termőföld esetén a kutatást a talajra vonatkozóan végeztem el, mert a termőföld lényegében olyan talaj, melynek életet adó képességét, növénytermesztésre, állattartásra való alkalmasságát emeli ki maga a termőföld szó. Az egyes elemek azonosítása során azokat keresőszóként használtam hazai és nemzetközi tudományos munkák, illetve szerzők további azonosításához. Az egyes dokumentumok és cikkek áttekintésekor az elemeken túl azonosítottam a szerzők által nevesített veszélyeket, valamint az elemekre hatást gyakorló mezőgazdasági tevékenységeket. A tevékenységeket azok jellege alapján csoportosítottam. Az így talált elemeket, illetve mezőgazdasági tevékenységeket felvettem az érték-keret táblázatába. Az érték-keretet a biodiverzitásra, talajra és vízre vonatkoztatva készítettem el. Az erdő elemzése ebbe a keretbe nem illeszthető be, a tevékenységek ugyanis jellemzően nem azonosak.

Az érték-keret célnak való megfelelésségét különböző tudományterületek kutatóival, illetve szakértőivel (9 fő kutató és 4 fő szakértő az ökológia, a talaj, a víz, a mezőgazdaság, a jog, a közgazdaságtan tudományterületéről), félig strukturált kérdésekkel interjú során teszteltem, és tudományos és szakmai véleményüket figyelembe véve a keretet kiegészítettem, illetve módosítottam az egyes kategóriákat, valamint folytattam a szakirodalmi kutatást. A kutatás alapján megállapítottam, hogy mindegyik érték kapcsán védendő elemként jelennek meg az ökoszisztéma-szolgáltatások, ezért az ökoszisztéma által nyújtott szolgáltatásokat összefoglaló IPBES-táblázat felhasználásával (IPBES 2018) a mezőgazdasági tevékenységek ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt hatásának megállapíthatóságára elkészítettem az ökoszisztéma-szolgáltatás keretet. E keret táblázatában a mezőgazdasági tevékenységeket kódszámmal láttam el, és ezekkel a kódokkal jeleztem, hogy a különböző ökoszisztéma-szolgáltatáshoz melyik mezőgazdasági tevékenységet lehet hozzárendelni cél

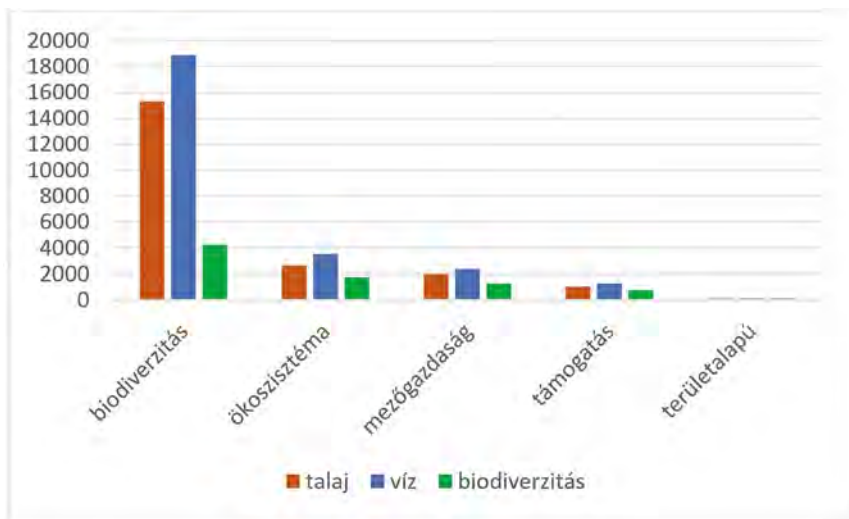
és hatás alapján. Mindkét keretet a bibliográfiában felsorolt szakirodalom és dokumentumok feldolgozása alapján töltöttem ki.

Az elemző keretek összeállítását követően a *Google Scholar* adatbázisának felhasználásával az Alaptörvényben nevesített fő értékekre vonatkozóan, szőlánc alkalmazásával irodalomjegyzéket készítettem magyar és angol nyelvű, 2004–2023 között keletkezett tudományos eredmények azonosítására. A szakirodalmi gyűjtés célja ebben az esetben az egyes értékeket és a rájuk hatást gyakorló, az elemző keretek részeként megjelenített mezőgazdasági tevékenységeket középpontba helyező szőlánc segítségével készülő szakirodalmi lista előállítása volt. Az időbeli behatárolás kezdő éve Magyarország EU-hoz való csatlakozása. Négy szőláncot készítettem, melyben az első szó az adott értékre utal: (i) biodiverzitás, (ii) talaj, (iii) víz, (iv) erdő; a szőlánc többi szava azonban minden esetben ugyanaz volt az alábbi szűkítő sorrendben (AND): ökoszisztéma, mezőgazdaság, támogatás, területalapú. Az ökoszisztéma szót azért helyeztem a második helyre, mert a szőláncnak ez a sorrendje tükrözi kellően az Alaptörvény értékrendjét, míg a támogatások közül a területalapú támogatást azért emeltem ki, mert a szakirodalom és a különböző jelentések szerint az értékek veszélyeztetése leginkább a területalapú támogatáshoz köthető. Az erdőre vonatkozó szőlánc kivételével mindegyiket egyenként kiegészítettem az egyes mezőgazdasági tevékenység kategóriákkal, ez további 14 listát eredményezett. Ugyanezt a folyamatot elvégeztem angolul is, azzal a különbséggel, hogy ott 15 lista készült, mert a növényvédelem magyar tartalmát két angol szövegkapcsolat fedi le (*pest management*, *pest control*). Az angol nyelvű listáknál, amennyiben a talált irodalom 35 találatnál nagyobb volt, megnéztem, hogy készült-e már a témában rendszerezett, szisztematikus szakirodalmi áttekintés. Kvantitatív elemzés alapján táblázatokat készítettem a gyűjtés eredményeként előállt magyar és angol nyelvű szőláncok felhasználásával készített listákról, a bennük szereplő szakmai anyagok számáról és a köztük lévő összefüggésekről.

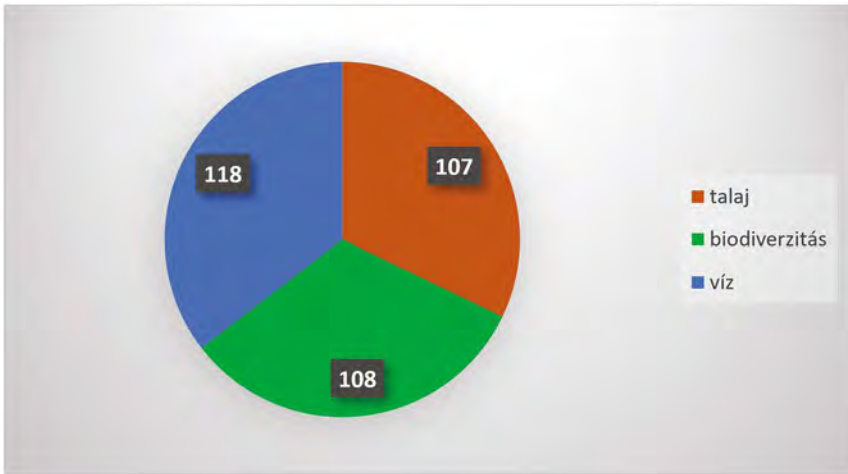
Az alábbi ábrák a biodiverzitásra, a talajra és a vízre vonatkozó adatgyűjtés eredményeit összegzik. A 45. ábra a magyar szőlánc szűkítési folyamatot (biodiverzitás/talaj/víz/AND ökoszisztéma AND mezőgazdaság AND támogatás AND területalapú), míg a 46. ábra szűkítés végső eredményét mutatja. Jól látszik, hogy kezdetben a szakirodalom számában jelentős különbség mutatkozott, míg a témaszűkítés végére szinte azonos számú lett. Ez valószínűsíthetően annak az oka, hogy a területalapú támogatás biodiverzitásra, talajra és vízre gyakorolt hatását nem igazán lehet elválasztani egymástól.

A 47. ábra jelzi, hogy a talált szakirodalmon belül hány volt köthető a különböző mezőgazdasági tevékenységekhez, míg a 48. ábra azt, hogy a biodiverzitási lista alapján egyszerre hány téma feldolgozása szerepelt egy-egy cikkben. Mindkettőnél kiemelkedik a növényvédelemmel, illetve az öntözéssel foglalkozó cikkek száma. A szakirodalmi listák összehasonlítása is tanulságos. A biodiverzitás listát alapul véve az összehasonlítás 49. ábra megerősíti a

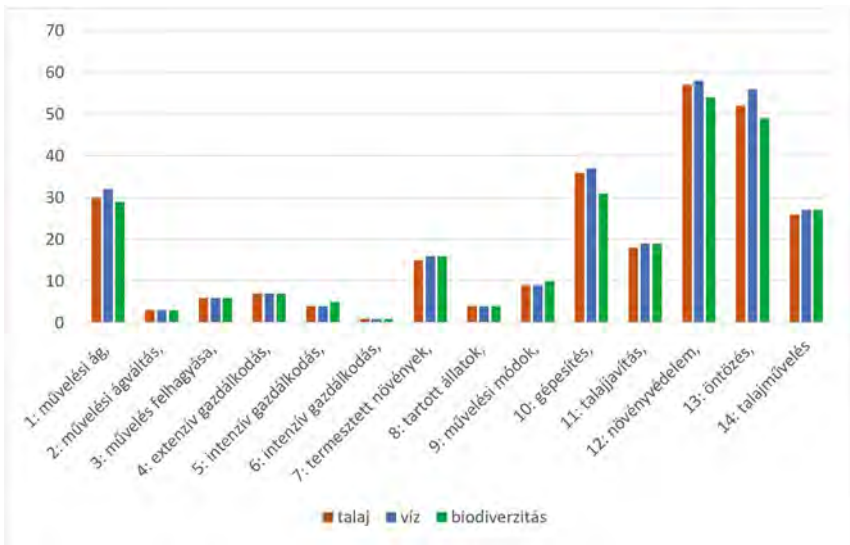
biodiverzitás megközelítés integratív jellegét, a talajjal, a vízzel való szoros összefüggését s annak megkerülhetetlenségét a mezőgazdaságban is. Míg 50. ábra az angol nyelvű szakirodalom feldolgozásának eredményeit mutatja, addig a 51. ábra a szisztematikus szakirodalmi áttekintés számszerűsítését. A 50. és a 51. ábra is az öntözés jelentőségéről tanúskodik.



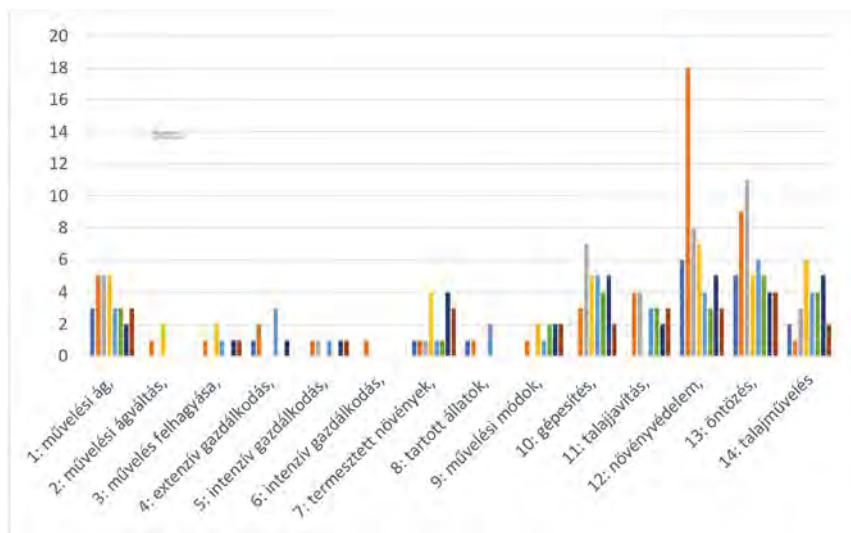
45. ábra. A magyar szőlőláncok szűkítési folyamatának eredményei
Forrás: saját szerkesztés



46. ábra. A magyar szőlőncok szűkítési eredményének összehasonlítása
Forrás: saját szerkesztés

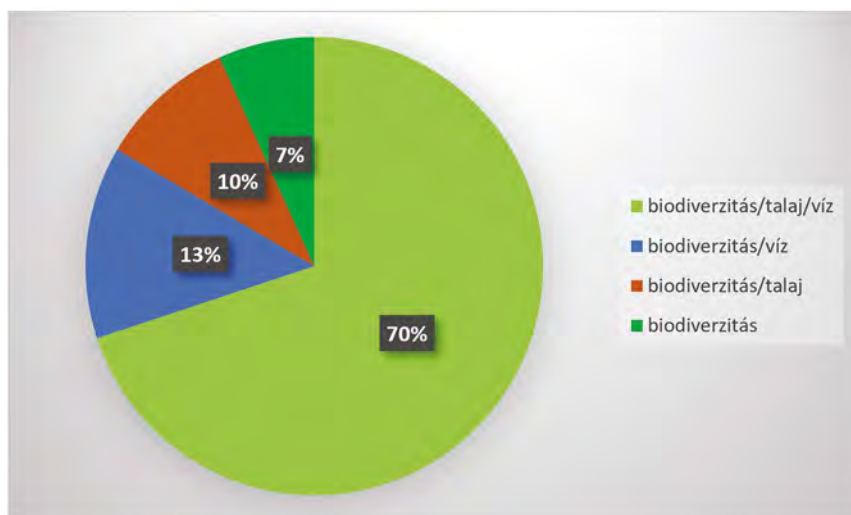


47. ábra. A mezőgazdasági tevékenységek megjelenése a szűkített listákban
Forrás: saját szerkesztés



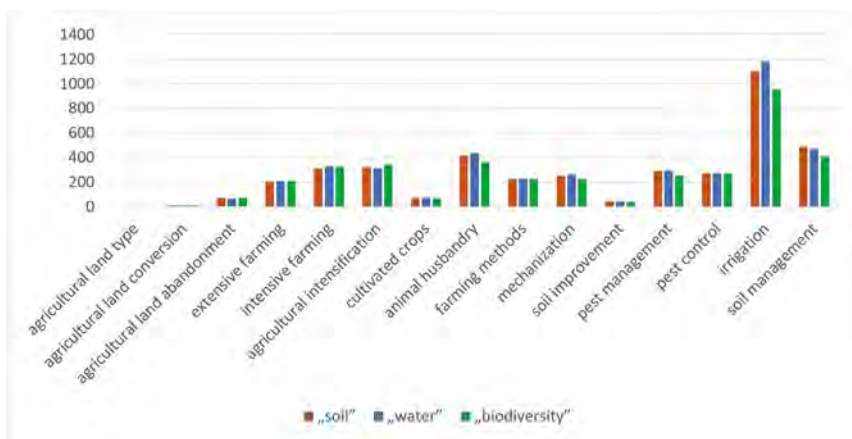
48. ábra. A mezőgazdasági tevékenységek együttes megjelenése a biodiverzitás szűkített listájában

Forrás: saját szerkesztés

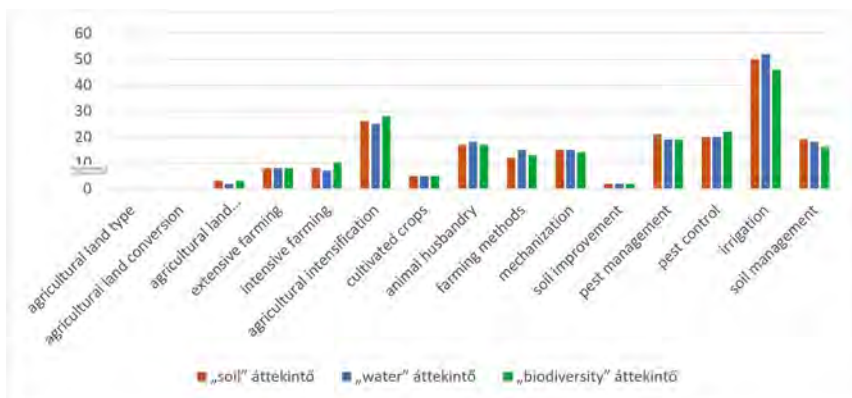


49. ábra. A biodiverzitás szűkített listában a biodiverzitás, a talaj és a víz együttes megjelenésének alakulása

Forrás: saját szerkesztés



50. ábra. Az angol nyelvű szőlőcok szűkítési folyamatának eredményei
Forrás: saját szerkesztés



51. ábra. Az angol nyelvű szőlőcok szisztematikus szakcikkekre vonatkozó szűkítési folyamatának eredményei
Forrás: saját szerkesztés

A II. tanulmány módszertana: A kutatás második feladatát képezte a mezőgazdasági támogatások természetes környezetre gyakorolt hatásának értékelése. Az értékelést a korábban kidolgozott elemző keretek segítségével végeztem el, az *érték és a mezőgazdasági tevékenységek* elemző keret (továbbiakban: érték-keret), valamint az *ökoszisztéma-szolgáltatások és a mezőgazdasági tevékenységek* elemző keret (továbbiakban: ökoszisztéma-szolgáltatás keret) kitöltésével, továbbá a támogatott tevékenységek 1–14. kategóriába való sorolásával.

A jogi kötelezettségek számbavételének kiindulópontjául Magyarország 2023–2027-es időszakra kidolgozott és az Európai Bizottság által jóváhagyott KAP Stratégiai Tervét (továbbiakban: Stratégia) használtam fel, illetve a mezőgazdasági támogatások kifizetéséért felelős Magyar Államkincstár honlapján elérhető tájékoztatókat, az azokban nevesített uniós és hazai jogszabályokat. Az értékelésnél figyelembe vettem a Stratégiában szereplő értékelő megállapításokat, valamint a 2022. október 28-án elkészült SKV-ban megfogalmazódó véleményeket, javaslatokat. Az SKV kiterjedt az általam vizsgált védett értékekre: a biodiverzításra, a talajra és a vizekre. Tekintettel arra, hogy az SKV-jelentés széles körű szakértői részvétellel készült, és megállapításait néhány kisebb észrevételtől eltekintve az állami és nem állami szervezetek elfogadták, az SKV-ban a mezőgazdasági támogatások hatására vonatkozó értékelést – pozitív, negatív, semleges – elfogadtam. Annak megállapítására, hogy az első feladat során kidolgozott 1–14. kategóriába sorolt tevékenységek milyen hatást gyakorolnak a védendő értékekre az agroökológiai programhoz két megfeleltetési táblázatot készítettem. Egyrészt a választható gyakorlatokat feleltettem meg az 1–14. kategóriába sorolható tevékenységeknek, másrészt az agroökológiai program célkitűzéseit feleltettem meg a két értékelő tábla kategóriáival. A mezőgazdasági támogatási rendszerek természetes környezetre gyakorolt hatásának összegzésekor egyszerre vettem figyelembe a természettudomány adta alapokat és az Alaptörvény P) cikkéből fakadó kötelezettséget, amit az Alkotmánybíróság határozatai bontottak ki.

A III. tanulmány módszertana: A kutatás harmadik feladata a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos alkotmányos garanciák működésének feltárása volt. Ehhez először ki kellett választanom az elemzendő dokumentumokat (döntéseket, jelentéseket, beszámolókat). A kiválasztást az alábbiak szerint végeztem el.

Az Alkotmánybíróság döntései

Az Alkotmánybíróság határozatainak kiválasztásához a Wolters Kluwer Kiadó *Jogtárát* használtam. A jogtárban lévő 12 208 alkotmánybírósági döntést először a *mezőgazdasági támogatás* kifejezés használatával szűrtem. A kifejezésre 186 találatot kaptam. A döntéseket egyenként megnéztem, és megjelöltem, hogy melyek azok, amelyek kifejezetten a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatosan születtek vagy azt érintik, s mindezekben belül melyek azok, amelyeket az Alkotmánybíróság 2012. január elsejét követően hozott. Az időkorlátot az Alaptörvény 2012. évi hatályba lépésére tekintettel állapítottam meg. Megjegyzendő, hogy ez az időkorlát nem az alkotmánybírósági eljárás tárgyát képező ügyekre vonatkozott, hanem az Alkotmánybíróság döntésének időpontjára. Az Alaptörvény 2012. évi hatályba lépése után számtalan olyan ügyet érintő döntés született, aminek kezdete a mezőgazdasági támogatások első ciklusára esett, azonban az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatot az Alkotmánybíróság már az Alaptörvény rendelkezései alapján végezte el. A szűkítések eredményeként 53 döntést – határozatot és végzést – néztem át és elemeztem részletesen. Azoknál a döntéseknél, amelyek bírósági eljáráshoz kötődően bírói kezdeményezésre vagy alkotmányjogi panasz alapján indultak, a bírósági határozatokat is megnéztem.

Az Alkotmánybíróság döntéseit az alábbi kérdések mentén elemeztem: (i) ki az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezője; (ii) mi az indítvány lényege; (iii) az indítványozó milyen alaptörvényi rendelkezésekre hivatkozott; (iv) mi az Alkotmánybíróság döntése és mik az indokai; (v) hogyan kapcsolódik a döntés az elemző keretekhez.

A bíróságok és a Kúria döntései

A bírósági gyakorlat áttekintéséhez két forrást használtam, az *Anonimizált bírósági határozatok tárá*t, valamint a Wolters Kluwer Kiadó *Jogtára* felhasználásával a *Döntések Tárá*t. A témához kapcsolódó ügyek megtalálásához először szintén a *mezőgazdasági támogatás* kifejezést használtam. Ennek eredményeként a két forrásban a találatok száma 698, illetve 191 volt. Az anonimizált határozatokat tovább szűkítettem, időkorlátként megadva az Alaptörvény hatálybalépésének időpontját, valamint a határozatot hozók közül kijelöltem a Kúriát. A Kúria kiválasztását az Alaptörvényben rögzített szerepe indokolta. A találatok száma még így is nagyon magas volt: 273. Tekintettel arra, hogy a kutatás szempontjából kiemelt jelentősége volt a kölcsönös megfeleltetésnek, módosítottam a keresőkifejezést *kölcsönös megfeleltetés*re, aminek eredményeként a találatok száma 103-ra csökkent. Az anonimizált ítéleteket kiegészítettem még azokkal a kúriai döntésekkel, amelyek miatt alkotmányjogi panaszt nyújtottak be. A két lista közötti átfedés

kiszűrése után az elemzésre kiválasztott ügyek száma összesen 95 lett. A döntéstárban talált 191 találat szűkítésére a *mezőgazdasági támogatás* kifejezés keresését a címre korlátoztam, aminek eredménye 27 bírósági határozat lett. Ezek közül 16 bírósági határozat felelt meg a 2012-es időkorlátnak. A két adatforrásból kiválasztva a Kúriának összesen 111 döntését elemeztem.

A Kúria döntéseinek elemzését az alábbi kérdések alapján végeztem el: (i) miért támadták meg a hatósági határozatot a bíróság előtt; (ii) milyen döntés született a bírósági eljárás során; (iii) a Kúria felülvizsgálati eljárása során milyen döntést hozott, és annak mi volt az indoka; (iv) hogyan kapcsolódik a döntés az elemző keretekhez.

A biztosi és a szószólói dokumentumok

Az alapvető jogok biztosának (továbbiakban: Biztos) és a jövő nemzedékek szószólójának (továbbiakban: Szószóló) tevékenységét az éves beszámolók és jelentések alapján vizsgáltam. Az ombudsmani honlapon 2012. évtől érhető el az éves beszámolók és jelentések. A Biztos és a Szószóló mezőgazdasági támogatással kapcsolatos gyakorlatának elemzéséhez a honlapon lévő dokumentumok között többféle módszerrel is kerestem. A honlapon először a *mezőgazdasági támogatás* kifejezésre kerestem, ami 3714 találatot eredményezett, a kereső által így megtalált dokumentumok közül néhányat megnézve egyértelmű volt, hogy a kereső minden olyan dokumentumot megtalált, amelyben a támogatás szó szerepelt. Ezért módosítottam a keresést, s az éves beszámolókat (2012–2022 között 11 jelentés) és a mellékletüket képező jelentéseket néztem át, és az ott talált információk alapján választottam ki a témához tartozó dokumentumokat. Ezek közé tartozónak tekintettem a beszámolókon és jelentéseken túl a 14 szószólói elvi állásfoglalás közül a mezőgazdasági támogatást említő 2 elvi állásfoglalást, a 24 figyelemfelhívásból 3-at, melyből 2 az öntözéses gazdálkodással kapcsolatos, 1 pedig a termőföldeken megvalósuló napelem-beruházással, ezentúl az öntözéses gazdálkodásra valamint a parlagrafü-probléma kezelésére tett javaslatot. A kiválasztott jelentések között néhány 2012 előtt született jelentés is megtalálható, ezekre a 2012 utáni jelentésekben hivatkoztak. Az elemzésre összesen 20 jelentést választottam ki. Az elemzett dokumentumok száma 38.

A dokumentumokat az alábbi kérdések alapján vizsgáltam: (i) a mezőgazdasági támogatásokat érintően milyen panasszal fordultak a Biztoshoz/a Szószólóhoz; (ii) a vizsgálatot a Biztos/a Szószóló milyen alapvető jogokra tekintettel folytatta le; (iii) milyen intézkedési javaslatot fogalmaztak meg; (iv) a jelentéseken túl milyen jellegű dokumentumok azok, amelyekben a mezőgazdasági támogatás kérdése felmerül; (v) a dokumentumok hogyan értékelhetők az elemző keretek felhasználásával.

Az állami számvevőszéki dokumentumok

Az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) mezőgazdasági támogatással kapcsolatos tevékenységét a honlapon elérhető jelentések, tájékoztatók, beszámolók alapján elemeztem. A honlapon a 119 dokumentum mellett 2343 dokumentum érhető el az archívumból. Az archívumban a 2022. július 12-e előtti dokumentumok találhatók. A keresők a két adathalmazra külön működnek. A honlap keresője csak a címekben keres, így sem a mezőgazdasági támogatásra, sem az agrártámogatásra nem adott ki találatot. Az uniós támogatás kifejezésre 1, illetve 5 találat volt, amiből kettő tartalmazta a mezőgazdasági támogatásokat is, az uniós pénzek 2010-ben és 2009-ben történt felhasználásáról. Az ÁSZ Alaptörvényben meghatározott feladataira tekintettel átnéztem a honlapon megtalált, a költségvetés végrehajtásáról szóló éves beszámoló jelentéseket (2013, 2018–2016, 2022–2020), az Országgyűlésnek szóló éves tájékoztatókat (2014, 2017, 2018), az állami tulajdonosi joggyakorlásról szóló éves jelentéseket (2011–2021), valamint a mezőgazdasági támogatás nyújtásában való szerepére tekintettel a Magyar Államkincstár tevékenységéről szóló jelentéseket (2014, 2016–2019, 2022). Az állami tulajdonban álló védett természeti területen lévő, a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi vagyonkezelésébe tartozó ingatlanok haszonbérleti szerződéssel történő hasznosítása és a mezőgazdasági támogatások közötti kapcsolat feltárása érdekében megnéztem a nemzeti park igazgatóságok tevékenységének ellenőrzéséről szóló jelentéseket (2012, 2019), valamint az állami tulajdonban lévő felszíni és felszín alatti vízkészletekért felelős vízügyi igazgatóságok, illetve az Országos Vízügyi Főigazgatóság tevékenységének ellenőrzéséről szóló jelentéseket (2016-ból és 2022-ből). Az utóbbiakat azért, mert a mezőgazdasági támogatás érinti a haszonbérletbe adott területeket. Az ÁSZ tevékenysége során háromféle típusú vizsgálatot végez, ezért átnéztem a vizsgálatokra vonatkozó alapelvei és módszertani útmutatókat is. Összesen 62 állami számvevőszéki dokumentumot választottam ki elemzésre.

Az alábbi kérdések alapján néztem át a kiválasztott dokumentumokat: (i) milyen vizsgálat keretében merült fel a mezőgazdasági támogatás; (ii) milyen jellegű vizsgálatot folytatott le az ÁSZ a mezőgazdasági támogatásokat érintően; (iii) az állam tulajdonosi joggyakorlás értékelésekor megjelenik-e az értékelési szempontok között az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés, valamint a P) cikk és az azokban megfogalmazott kötelezettségek; (iv) a dokumentumok hogyan értékelhetők az elemző keretek felhasználásával.

A 2024. szeptember 20-án tartott műhelybeszélgetés résztvevői: Bándi Gyula (a jövő nemzedékek szószólója, MTA doktora), Berényi Üveges Judit (ÖMKI. PhD), Galambos-Tóth Annamária (Nemzeti Agrárgazdasági Kamara), Gelencsér Géza (WWF), Hegyes Péter (Szegedi Tudományegyetem, PhD), Hermann Tamás (agrárgazdálkodói tanácsadó, PhD), Pulay Brigitta

(PPKE Teremtésvédelmi Kutatóintézet), Horváth M. Tamás (Debreceni Egyetem ÁJK, MTA doktora), Lengyel Szabolcs (ÖBKI, MTA doktora), Molnár Kata (MNB), Németh Anita és Siposné Dóczi Klára (Állami Számvevőszék), Pirkó Béla (HUN REN ATK TAKI), Pump Judit (PPKE Teremtésvédelmi Kutatóintézet, PhD), Szabó Marcel (Alkotmánybíróság, alkotmánybíró), Tahy Ágnes (Hidrogeológusok Nemzetközi Szövetsége Magyar Nemzeti Tagozata) Tormáné Kovács Eszter (MATE, professzor), Tóth Gergely (iASK, MTA doktora) Tóth Péter (MME), Zlinszky János (PPKE Teremtésvédelmi Kutatóintézet, PhD).

2. melléklet

Az elemző keretek és a felhasználásukkal készült táblázatok

1. táblázat. Az értékelemző keret

Védendő értékek	1–14. kategória	Mezőgazdasági támogatás
BIODIVERZITÁS	1: művelési ág, 2: művelési ág váltása, 3: művelés felhagyása, 4: extenzív gazdálkodás, 5: intenzív gazdálkodás, 6: gazdálkodás intenzifikációja, 7: termesztett növények, 8: tartott állatok, 9: művelési módok, 10: gépesítés, 11: talajjavítás, 12: növényvédelem, 13: öntözés, 14: talajművelés	
genetikai és filogenetikai sokféleség, fajokon belüli genetikai és fenotípusos biodiverzitás		
fajok közötti funkcionális, taxonómiai és filogenetikai diverzitás		
fajok egyedei és utódai		
az élőhely az életciklushoz igazodóan		
a táplálék az életciklushoz igazodóan		
élőhelyek sokszínűsége		
élőhelyek közötti kapcsolat, fragmentáció		
TALAJ		
talaj szerkezete		
talaj kémiai tulajdonsága		
talaj fizikai tulajdonsága		
talajélet		
talajfunkciók		
VÍZKÉSZLETEK		
vizek mennyisége		
vizek minősége (fizikai, kémiai, biológiai tulajdonsága)		
vizek ökológiai állapota		
vízirtó képződmények, meder, földtani közeg		
vízpartok		
vizek természetes lefolyása, utánpótlódása		
vízi létesítmények		

Forrás: saját készítés

2. táblázat. Az ökoszisztéma-szolgáltatás elemző kerete és a mezőgazdasági tevékenységek.

1: művelési ág, 2: művelési ág váltása, 3: művelés felhagyása, 4: extenzív gazdálkodás, 5: intenzív gazdálkodás, 6: gazdálkodás intenzifikációja, 7: termesztett növények, 8: tartott állatok, 9: művelési módok, 10: gépesítés, 11: talajjavítás, 12: növényvédelem, 13: öntözés, 14: talajművelés

Ökoszisztéma-szolgáltatás	Mezőgazdasági tevékenység célja	Mezőgazdasági tevékenység hatása
A TERMÉSZET SZABÁLYOZÓ HOZZÁJÁRULÁSA		
élőhely fenntartása	4*	1–14
beporzás		1–5, 7, 9–10, 12, 14
levegőminőség szabályozása		1–5, 7–10, 12, 14
éghajlat szabályozása		1–14
édesvizek minőségének szabályozása		1–5, 7–14
talajképződés és talajvédelem	9–11, 14	9–11, 14
folyami árvizek szabályozása		2, 3, 4, 7–10, 14
az emberek számára káros élőlények populációinak szabályozása	12	1–5, 7–9, 12, 14
A TERMÉSZET ANYAGI HOZZÁJÁRULÁSA		
élelmiszer	1–2, 5–14	1–14
biomassza alapú üzemanyagok	1–2, 5–14	1–14
nyersanyagok	1–2, 5–14	1–14
A TERMÉSZET NEM ANYAGI HOZZÁJÁRULÁSA		
a természeti népek és a helyi közösségek tudásán alapuló ismeretátadás		1–4, 7–14
fizikai és pszichológiai élmények		1–4, 7–9, 14
az identitás fenntartása		1–14

Forrás: saját készítés

** Az élőhelyfenntartása itt is mezőgazdasági célt takar: legeltetés esetén a legeltetett állatok igényét kielégítő élőhelyfenntartás a cél, míg a gyepek kaszálása esetén a kaszálással nyerhető legjobb minőségű és legnagyobb mennyiségű hozam elérése.*

3. melléklet

Összegző táblázatok – a Stratégia SKV-alapú elemzése az elemző keretek felhasználásával

*1. táblázat. Az SKV környezeti hatásainak értékelése
és az ökoszisztéma-szolgáltatások kapcsolata*

Ökoszisztéma-szolgáltatás	Az SKV a következő környezeti vonatkozásokban értékelte a környezeti hatásokat
A TERMÉSZET SZABÁLYOZÓ HOZZÁJÁRULÁSA	
élőhelyfenntartás	biológiai sokféleség védelme, ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, élőhelyek és Natura 2000 hálózat védelme
beporzás	biológiai sokféleség védelme, ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, élőhelyek és Natura 2000 hálózat védelme
levegőminőség szabályozása	levegőminőség javítása, fenntartható hulladékgazdálkodás és körforgásos gazdaság előmozdítása
éghajlat szabályozása	éghajlatváltozás mérséklése, az ahhoz való alkalmazkodás, fenntartható energia hasznosításának terjesztése
édesvizek minőségének szabályozása	felszíni és felszín alatti vizek tápanyag- és peszticid- szennyezésekkel szembeni védelme, mennyiségi védelme
talajképződés és talajvédelem	a talajminőség védelme, talajerózió megelőzése
follyami árvizek szabályozása	
az emberek számára káros élőlények populációinak szabályozása	fenntartható fejlődés, emberi egészségvédelem, társadalmi igazságosság, kulturális örökség
A TERMÉSZET ANYAGI HOZZÁJÁRULÁSA	
élelmiszer	
biomassza alapú üzemanyagok	
nyersanyagok	
A TERMÉSZET NEM ANYAGI HOZZÁJÁRULÁSA	
a természeti népek és a helyi közösségek tudásán alapuló ismeretátadás	táj megőrzése, táji elemek védelme és az épített környezet védelme
fizikai és pszichológiai élmények	fenntartható fejlődés, emberi egészségvédelem, társadalmi igazságosság, kulturális örökség
az identitás fenntartása	táj megőrzése, táji elemek védelme és az épített környezet védelme Fenntartható fejlődés, emberi egészségvédelem, társadalmi igazságosság, kulturális örökség

Forrás: saját készítés

2. táblázat. Negatív környezeti hatással járó támogatások az SKV alapján

Beavatkozás-csoport	KAP Stratégiai Terv SKV keretében vizsgált környezeti tényezők						
	Fenntartható mezőgazdaság, egészségvédelem és igazságosság	A talajminőség védelme, talajerózió megelőzése	Felszíni és felszín alatti vizek védelme	Éghajlatváltozás mérséklése, alkalmazkodás, energia-használat	Biológiai sokféleség és ökoszisztéma-szolgáltatások	Táj megőrzése, táji elemek és kulturális örökség védelme	Levegőminőség, hulladék, körforgásos gazdaság, zaj- és rezgésvédelem
Kondicionalitás	2	4	3	2	4	4	2
A fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű és átcsoportosítással nyújtható kiegészítő jövedelem-támogatás	2	-3	-3	-3	-3	-3	-3
Termeléshez kötött – terület-alapú támogatás	1	-1	-1	-1	-1	-1	0
Termeléshez kötött – állategység alapú támogatás	2	0	-1	-3	2	2	0
Szőlészeti–borászati beavatkozások	-1	1	0	0	-1	2	0
Állattólét	4	0	0	0	-4	0	0
Mezőgazdasági üzemek fejlesztése	2	1	-4	0	0	2	2
Mezőgazdasági károk enyhítésének beavatkozásai	3	-1	-1	-1	-1	-1	0
Erdőtelepítési és fásítási beruházások támogatása és azok ápolási és jövedelempótló támogatása	1	4	4	4	-1	1	4
Vízfelhasználás hatékonyságát javító mezőgazdasági öntözési közösségek támogatása	2	2	-5	4	-6	-4	4
Vidékfejlesztési együttműködés a térségi aktív és ökoturisztikai fejlesztésért	3	0	0	0	-4	0	0
Vidékfejlesztési együttműködés a biomassza alapú gazdaság fejlesztéséért	-1	-4	0	5	-4	0	-4

Forrás: SKV 245–247

3. táblázat. A negatív hatású támogatások elemzésének összegzése

Mezőgazdasági támogatás	Érintett környezeti érték			Érintett ökoszisztéma-szolgáltatás	Negatív hatású mezőgazdasági tevékenység	Negatív hatást megelőző mezőgazdasági tevékenység
	biodiverzitás	talaj	vízkészlet			
<i>A fenntarthatóságot elősegítő, alapszintű és átcsoportosítással nyújtható kiegészítő jóvédelem-támogatás</i>	az élőhely, illetve táplálék az életciklushoz igazodóan, élőhelyek sokszínűsége	menyisége, szerkezete, kémiai, fizikai tulajdonsága, talajélet, talajfunkció	vízminőség	élőhelyfenntartás, éghajlat szabályozása, édesvizek minőségének szabályozása, talajképződés és talajvédelem szabályozása	a művelési ág váltása 2, intenzív gazdálkodás 5, gazdálkodás intenzifikációja 6, termesztett növények 7, tartott állatok 8, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, talajművelés 14	művelési ág 1 megtartása, művelési ág váltása 2, extenzív gazdálkodás 4, termesztett növények 7, tartott állatok 8, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, talajművelés 14 megváltoztatása
<i>Termeléshez kötött – terület-alapú támogatás</i>	élőhelyek közötti kapcsolat	szerkezete, kémiai, fizikai tulajdonsága	víz mennyisége	élőhelyfenntartás; levegőminőség szabályozása; éghajlat szabályozása; édesvizek minőségének szabályozása; talajképződés és talajvédelem	a művelési ág 1, intenzív gazdálkodás 5, gazdálkodás intenzifikációja 6, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, öntözés 13, talajművelés 14	extenzív gazdálkodás 4, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, öntözés 13, talajművelés 14 megváltoztatása
<i>Termeléshez kötött – állategység alapú támogatás</i>			a vízkészlet	levegőminőség szabályozása; éghajlat szabályozása; édesvizek minőségének szabályozása	tartott állatok 8, talajjavítás 11	tartott állatok 8, talajjavítás 11, művelési mód 9 megváltoztatása
<i>Szőlészeti-borászati beavatkozások</i>	élőhely és táplálék életciklushoz igazodóan			élőhely fenntartása	a művelési ág 1, az intenzív gazdálkodás 5, gazdálkodás intenzifikációja 6, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12, talajművelés 14	művelési ág váltása 2, extenzív gazdálkodás 4, termesztett növények 7, művelési mód, talajművelés 14 megváltoztatása
<i>Állattóléti támogatás</i>	a biodiverzitás	talajélet		élőhely fenntartása, talajképződés és talajvédelem, az emberek számára káros élőlények populációinak szabályozása	tartott állatok 8, gépesítés 10, talajjavítás 11, növényvédelem 12	tartott állatok 8, talajjavítás 11 megváltoztatása

Mezőgazdasági támogatás	Érintett környezeti érték			Érintett ökoszisztéma-szolgáltatás	Negatív hatású mezőgazdasági tevékenység	Negatív hatást megelőző mezőgazdasági tevékenység
	biodiverzitás	talaj	víz-készlet			
Mezőgazdasági üzemek fejlesztése			a nevesített vízvédelmi célok alapján elsődlegesen a vizek mennyisége, minősége, utánpótlódása	az édesvizek minőségi szabályozása	n. a.	n. a.
Mezőgazdasági Károk Enyhítése beavatkozásai		talajfunkciók	vizek természetes lefolyása/ utánpótlódása	élőhelyfenntartás, talajképződés, talajvédelem	a művelési ág 1, intenzív gazdálkodás 5, termesztett növények 7, művelési mód 9	művelési ág váltása 2, művelési mód 9, változtatása
Erdőtelepítési és fásítási beruházások támogatása és azok ápolási és jövedelempótló támogatása	élőhelyek és táplálkozás az életciklus-hoz igazodóan			élőhelyfenntartás	művelési ág váltása 2	művelési ág 1 megőrzése
Vízfelhasználás hatékonyságát javító mezőgazdasági öntözési közösségek támogatása	élőhely és táplálkozási hely az életciklushoz igazodóan	szerkezete, kémiai és fizikai tulajdonságai, talajélet, talajfunkció	mennyiség és utánpótlódás	édesvizek minőségének szabályozása	intenzív gazdálkodás 5, gazdálkodás intenzifikációj 6, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, öntözés 13	művelési ág váltása 2, termesztett növények 7, művelési mód 9, gépesítés 10, öntözés 13, megváltoztatása
Vidékfejlesztési együttműködés a térségi aktív és ökoturisztikai fejlesztésért	élőhely és táplálék az életciklushoz igazodóan, faj és egyed védelme			élőhelyfenntartás	n.a.	n.a.
Vidékfejlesztési együttműködés a biomassza alapú gazdaság fejlesztéséért	élőhely és táplálék az életciklushoz igazodóan	szerkezete, kémiai és fizikai tulajdonsága		élőhelyfenntartás és levegőminőség szabályozása	gazdálkodás intenzifikációj 6, termesztett növények 7	a gazdálkodás intenzifikációjának 6 elhagyása, termesztett növények 7

Forrás: SKV 245–247 alapján saját szerkesztés

4. melléklet

Az AÖP feldolgozása az elemző keretek felhasználásával

1. táblázat. Az AÖP szövege és a két értékelő keret megfeleltetése

Az AÖP megfogalmazása szerinti hozzájárulás a környezeti célkitűzéshez	Ökoszisztéma-szolgáltatás	Védendő értékeleme
A fedett talajfelszín minél hosszabb ideig történő biztosításával növeli a talajok szénmegkötő képességét, megvédi a talajokat az erózió káros hatásaitól, illetve segít megőrizni a talaj nedvességtartalmát.	égghajlat-szabályozás talajképződés, talajvédelem	talajmenyiség, talaj szerkezete, fizikai és kémiai tulajdonsága, talajélet, talaj-funkció
Az egész télen át tartó talajtakarás hozzájárul ahhoz, hogy a növényvédő szerekből származó hatóanyagok, valamint a tápanyagok a mezőgazdasági területre ne mosódjanak be a víztestekbe.	édesvizek minőségének szabályozása	vizek minősége, ökológiai állapota
A gyakorlat a megfelelően diverz, eltérő igényű kultúrákból álló vetésszerkezet kialakításával hozzájárul a talajzsarolás csökkentéséhez és a mezőgazdasági terület bruttó tápanyag-mérlegének javításához,	talaképződés, talajvédelem	talaj szerkezete, kémiai, fizikai tulajdonsága, talaj-élet
a peszticidhasználat csökkentéséhez.	az emberek számára káros élőlények	
A szántóterületen termesztett növényfajok számának növekedésével a terménydiverzifikáció hozzájárul ahhoz, hogy mozaikosabb legyen a táj, ezáltal az ott található élőhelyek is.	élőhelyfenntartás	élőhelyek sokszínűsége
A mozaikosság mellett azt is elősegíti a terménydiverzifikáció, hogy a több kultúra több táblán foglal helyet, s így szükség-szerűen növekszik a táblaszegélyek száma és hossza is.		élőhelyek közötti kapcsolat
Mindez kedvező hatással van a mezőgazdasági élőhelyekhez kötődő vadon élő fajok populációdinamikájára.		fajok sokfélesége, fajok egyedei és utódai
A gyakorlat hozzájárul a mezőgazdasági területekhez kapcsolódó élőhelyek és tájlemek fenntartásához,	élőhelyfenntartás	élőhelyek sokszínűsége
ezáltal segíti a kedvezőtlen természetvédelmi helyzetben lévő fajok helyzetének javítását.		élőhely az életciklushoz, táplálék az életciklushoz
A parlagon hagyott területek, vizes élőhelyek elősegítik a szénmegkötést.	égghajlat-szabályozás	
A mezővédő erdősávok, fasorok, illetve táblaszegélyek és erózióvédelmi sávok a talajok erózió elleni védelmét szolgálják.	talajképződés, talajvédelem	talaj mennyisége

4. melléklet. Az AÖP feldolgozása az elemző keretek felhasználásával

Az AÖP megfogalmazása szerinti hozzájárulás a környezeti célkitűzéshez	Ökoszisztéma-szolgáltatás	Védendő értékeleme
Azok a tájelemek (fasorok, vegyszermentes mezsgyék), amelyek állandó növényi borítást biztosítanak a táblák szegélyein, vagy folyamatos talajtakarást biztosítanak (zöld ugar), hozzájárulnak ahhoz, hogy a növényvédő szerekből származó hatóanyagok, valamint a tápanyagok a mezőgazdasági területről ne mosódjanak be a víztestekbe.	édesvizek minőségének szabályozása	vizek minősége, vizek ökológiai állapota
A gyakorlat hozzájárul a mozaikos tájszerkezet kialakulásához, mely kedvező hatással van a mezőgazdasági élőhelyek biodiverzitására.	élőhelyfenntartás,	élőhely sokszínűsége
A gyakorlat kedvező hatással van a beporzó rovarokra.	beporzás	fajok egyedei és utódai
A karbamid esetében azonnali bedolgozással, illetve folyékony karbamid esetén inhibitoros műtrágya alkalmazásával jelentős kibocsátáscsökkentést lehet elérni, ami hozzájárul az ammónia-emisszió csökkentéséhez.	levegőminőség szabályozása	
A gyakorlat elősegíti a talajok szervesanyag-készletének helyreállítását,	talajképződés és talajvédelem	
valamint a talajpotenciál	élelmszer/biomassza/nyersanyag	
és a talaj-biodiverzitás javítását,		talajélet
ezáltal hozzájárul a tápanyagvesztés csökkentéséhez,	talajképződés és talajvédelem	talaj szerkezete, kémiai és fizikai tulajdonsága
a talajok vízvisszatartó képességének javításához.		talajfunkció
Az egészségesebb talaj pedig hozzájárul a műtrágya- és a növényvédőszer-használat csökkentéséhez.	az emberek számára káros élőlények	
A gyakorlat elősegíti a talajok szervesanyag-készletének helyreállítását.	talajképződés és talajvédelem	
A talajkondicionálók elsősorban a kedvező talajállapot, a megfelelő humusztartalom és átvegyőzőtség kialakulását segítik.	talajképződés és talajvédelem	talaj szerkezete, kémiai és fizikai tulajdonsága
A N-megkötést segítő készítmények pedig hozzájárulnak az ammóniaemisszió csökkentéséhez.	levegőminőség szabályozása	
A gyakorlat hozzájárul a talajok szénkészletének megőrzéséhez, ezáltal a szántóterületek ÜHG-emissziójának csökkentéséhez,	éghajlat-szabályozás	
a talajszerkezet romlásának megállításához, illetve visszafordításához, továbbá a humusztartalom javításához,	talajképződés és talajvédelem	talaj szerkezete, kémiai és fizikai tulajdonsága
a vízmegtartó képesség fokozásához.		talajfunkció
A növényvédőszer-használat korlátozása ellentételezi a forgatás nélküli gyakorlatból a gyomnövények visszaszorítása miatti esetlegesen megnövekedett növényvédőszer-használatot.	az emberek számára káros élőlények	
A pázsztorló vagy szakaszos legeltetés a különböző legelőterületek használatának váltakoztatásával nagymértékben befolyásolja a terület tápanyagforgalmát,	talajképződés és talajvédelem	

Az AÖP megfogalmazása szerinti hozzájárulás a környezeti célkitűzéshez	Ökoszisztéma-szolgáltatás	Védendő értékeleme
ezen keresztül a gyept alkotó növényzet összetételét,	élőhelyfenntartás	
az éves fűhozamot,	nyersanyag	
hozzájárulva így a gyeptípushoz megfelelő biodiverzitás kialakulásához és védelméhez.		élőhely-sokszínűség, élőhely és táplálék az életciklushoz igazodóan, fajok diverzitása
A szabályozott legeltetés továbbá hozzájárulhat egyes természetvédelmi szempontból fontos növény- és állatfajok védelméhez,		egyedek és utódaik védelme
illetve egyes nem kívánatos fajok visszaszorításához.	az emberek számára káros élőlények	
A gyepek kaszálással történő hasznosítása hozzájárul a megfelelő fajösszetétel kialakulásához és a nemkívánatos fajok visszaszorításához.	élőhelyfenntartás, káros élőlények	fajok diverzitása
Az alternáló kasza használata során a fű a kaszálás során egyszerűen eldől, a kaszálás síkja felett nem sérülnek az élőlények,		egyedek és utódaik védelme
a vágásminőség ugyanakkor jó, a fű gyorsabban sarjad.	biomassza/nyersanyag	
A gyakorlat hozzájárul a vízkészletek fenntartható használatához.		vizek mennyisége
A gyakorlat hozzájárul a kémiai növényvédő szerek használatának csökkentéséhez a nem ökológiai művelés alatt álló ültetvényterületeken is.	az emberek számára káros élőlények	
A talajtakarás megvédi a talajokat az erózió káros hatásaitól, illetve segít megőrizni a talaj nedvességtartalmát.	talajképződés és talajvédelem	talaj szerkezete, kémiai és fizikai tulajdonsága, talajfunkció
A gyakorlat a fedett talajfelszín minél hosszabb ideig történő biztosításával növeli a talajok szénmegkötő képességét.	éghajlat-szabályozás	

Forrás: saját készítés

2. táblázat. Az AÖP választható gyakorlatai és az 1–14 kategória tevékenységeinek megfeleltetése

Az AÖP választható gyakorlatai	Mezőgazdasági tevékenység 1–14.
Nyári, őszi betakarítású kultúrák után, amennyiben nem őszi vetésű kultúra következik, talajtakarás biztosítása takarónövényekkel vagy a tarló fennhagyással annak kultúrállapotban tartása mellett a következő évi tavaszi kultúra előkészítő munkálatainak megkezdéséig, de legalább február 28-ig.	művelési mód 9 (talajtakarás), művelési ág 1
Terménydiverzifikációra vonatkozó követelmények szántóföldi növénytermesztés esetén: 10 hektár vagy az alatti szántóterületen gazdálkodóknak adott évben a szántóterületeken legalább két különböző növénykultúrát kell termeszteni, két kultúra esetén a legnagyobb területen termesztett növénykultúra a szántóterületnek legfeljebb 80%-át foglalhatja el [...]	termesztett növények 7 (növényi diverzifikáció)
Szántóterületek 10%-ának megfelelő, a HMKÁ 8 előírás alapján védett táji elemek; mezővédő erdősávok, fasorok; táblaszegélyek (az AKG „táblaszegély” előírással történő esetleges átfedést úgy kerüljük el, hogy egyazon elem csak egyik jogcímben számolható el), erózióvédelmi sávok; szántóföldi művelés alatt nem álló vízvédelmi sávok; teraszok, erózióvédelmi létesítmények; MePAR-ban rögzített vizes élőhely; parlagon hagyott földterület (a pihentetés időszaka alatt gondoskodni kell a talaj takarásáról növényborítottsággal vagy a tarlómaradványok fennhagyásával, az AKG „zöld ugar” előírással történő esetleges átfedést úgy kerüljük el, hogy egyazon tábla csak egyik jogcímben számolható el); ökológiai jelentőségű másodvetés növényvédőszer használata nélkül; nitrogénmegkötő növényekkel bevetett terület növényvédő szer használata nélkül; vagy ezek kombinációjának fenntartása. Ezen vállalat keretében a növényvédő szer használata nélkül termesztett ökológiai jelentőségű másodvetés és a nitrogénmegkötő növényekkel bevetett területek együttes aránya nem haladhatja meg a szántóterületek 5%-át.	művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés (ideértve a pihentetést is), talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvédelem 12 (növényvédőszer-használat)
Amennyiben a mezőgazdasági üzemen belül a szántóterületek össz nagysága meghaladja az 50 ha-t, a szántóföldi művelésben tartott táblák maximális mérete nem haladhatja meg a 30 hektárt. Az AKG „önkéntes táblaméret-korlátozás” előírással történő esetleges átfedést úgy kerüljük el, hogy az az ügyfél, aki AKG-ban választotta ezt az előírást, az AÖP-ben nem választhatja.	művelési mód 9 (táblaméret)
A növényvédelem során az engedélyokirat alapján méhekre kifejezetten vagy mérsékelten veszélyes, illetve kockázatos besorolású növényvédő szerek használata tilos. A fel nem használható szerek rendszeresen frissített listáját az IH teszi közzé tájékoztató jelleggel.	növényvédelem 12 (méhekre veszélyes növényvédő tilalma szántón)
Karbamid műtrágya azonnali bedolgozása, illetve folyékony karbamid esetén inhibitor alkalmazása a kijuttatás során.	talajjavítás 11 (karbamid műtrágya használata)
A szántóterületek legalább 50%-án mikrobiológiai készítmények alkalmazása vetés előtt, illetve vetéssel egy menetben kijuttatva és a talajba dolgozva, illetve szármaradványokra kijuttatva, majd azokat a talajba keverve.	talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata)

Az AÖP választható gyakorlatai	Mezőgazdasági tevékenység 1–14.
A szántóterületek legalább 50%-án talajkondicionáló, növénykondicionáló vagy N-megkötő készítmények alkalmazása.	talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők)
Forgatás nélküli művelésmód (minimum művelés, zero-till, direktvetés) alkalmazása a művelésbe vont szántóterület legalább 50%-án, szűkített növényvédőszer-hatóanyag használat mellett. Az alkalmazható növényvédőszeres rendszeresen frissített listáját az IH teszi közzé.	művelési mód 9 (forgatás nélkül korlátozott növényvédő szer)
A gyepterületek megőrzése tábla szinten az előző évi állandó gyepterületekhez viszonyítva. A gyepek feltörése, szántása tilos. – Kizárólag nem Natura 2000 gyepterületeken választható.	művelési ág 1, művelési mód 9, extenzív gazdálkodás 4 (gyepterületek megőrzése)
Pásztoroló vagy szakaszos legeltetés folytatása a gyepterület legalább 50%-án legeltetési terv készítése mellett. Egy szakasz legeltetése ne haladja meg a 12 napot. – Minden gyepterületen választható.	tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés)
Az extenzív gyepek legalább évi egyszeri kaszálása. – Kizárólag nem Natura 2000 gyepterületeken választható.	művelési mód 9, extenzív gazdálkodás 4 (évi egyszeri kaszálás)
Kizárólag alternáló kasza használata. – Minden gyepterületen választható.	gépesítés 10 (alternáló kasza)
Mikroöntözési technológiák alkalmazása az ültetvényterület legalább 50%-án.	öntözés 13 (mikroöntözési technológia)
A növényvédelem során az engedélyokirat alapján a méhekre kifejezetten vagy mérsékelten veszélyes, illetve kockázatos besorolású növényvédő szerek használata tilos. A fel nem használható szerek rendszeresen frissített listáját az IH teszi közzé tájékoztató jelleggel.	növényvédelem 12 (méhekre veszélyes növényvédő tilalma ültetvényen)
Engedélyezett biológiai ágensek alkalmazása az ültetvényterület legalább 50%-án.	növényvédelem 12 (engedélyezett biológiai ágensek)
Az ültetvényterület legalább 50%-án mikrobiológiai készítmények alkalmazása talajoltásként, illetve állománykezelésként.	talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata ültetvényen)
Az ültetvényterület legalább 50%-án talajkondicionáló vagy növénykondicionáló készítmények alkalmazása.	talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen)
12% alatti lejtésű területeken található ültetvények talajtakarása mulcsozással, egyéves sorköztakaró növények termesztésével.	művelési mód 9 (ültetvény lejtőn, talajtakarás)
Ültetvények talajtakarása élő kultúrák fenntartásával vagy gyepe-sítéssel.	művelési mód 9 (ültetvény talajtakarása, élő, gyepesítés)
Karbamid műtrágya azonnali bedolgozása, illetve folyékony karbamid esetén inhibitor alkalmazása a kijuttatás során.	talajjavítás 11 (karbamid műtrágya használata ültetvényen)

Forrás: saját készítés

3. táblázat. Az AÖP és a védendő értékek kapcsolata

Védendő értékek	AÖP választható gyakorlatának megfeleltetett 1–14. csoport
BIODIVERZITÁS	
genetikai és filogenetikai sokféleség, fajokon belüli genetikai és fenotípusos biodiverzitás	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés gyepen), extenzív gazdálkodás 4 (évi egyszeri kaszálás gyepen)
fajok közötti funkcionális, taxonómiai és filogenetikai diverzitás	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés gyepen), extenzív gazdálkodás 4 (évi egyszeri kaszálás gyepen)
fajok egyedei és utódai	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), növényvédelem 12 (méhekre veszélyes növényvédő tilalma szántón), tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés gyepen) extenzív gazdálkodás 4 (évi egyszeri kaszálás gyepen), gépesítés 10 (alternáló kasza gyepen), növényvédelem 12 (méhekre veszélyes növényvédő szer tilalma ültetvényen)
az élőhely az életciklushoz igazodóan	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés (ideértve a pihentetést is), talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvédelem 12 (növényvédőszer-használat), tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés gyepen), extenzív gazdálkodás 4 (évi egyszeri kaszálás gyepen)
a táplálék az életciklushoz igazodóan	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés (ideértve a pihentetést is), talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvédelem 12 (növényvédőszer-használat), tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés gyepen), extenzív gazdálkodás 4 (évi egyszeri kaszálás gyepen)
élőhelyek sokszínűsége	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés (ideértve a pihentetést is), talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvédelem 12 (növényvédőszer-használat), művelési mód 9 (táblaméret) extenzív gazdálkodás 4 (gyepterületek megőrzése), tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés gyepen), extenzív gazdálkodás 4 (évi egyszeri kaszálás gyepen)
élőhelyek közötti kapcsolat, fragmentáció	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció)

Védendő értékek	AÖP választható gyakorlatának megfeleltetett 1–14. csoport
TALAJ	
talaj mennyisége	művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés (ideértve a pihentetést is), talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvédelem 12 (növényvédőszer-használat)
talaj szerkezete	művelési mód 9 (talajtakarás), termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció) talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), művelési mód 9 (forgatás nélkül korlátozott növényvédőszer), tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen), művelési mód 9 (ültetvény lejtőn, talajtakarás), művelési mód 9 (ültetvény talajtakarása, élő, gyepesítés)
talaj kémiai tulajdonsága	művelési mód 9 (talajtakarás), termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció) talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), művelési mód 9 (forgatás nélkül korlátozott növényvédőszer), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen), művelési mód 9 (ültetvény lejtőn, talajtakarás), művelési mód 9 (ültetvény talajtakarása, élő, gyepesítés)
talaj fizikai tulajdonsága	művelési mód 9 (talajtakarás), termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció) talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata) talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), művelési mód 9 (forgatás nélkül korlátozott növényvédőszer), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen), művelési mód 9 (ültetvény talajtakarása, élő, gyepesítés)
talajélet	művelési mód 9 (talajtakarás), termesztett növények (növénydiverzifikáció) talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), művelési mód 9 (forgatás nélkül korlátozott növényvédőszer), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), művelési mód 9 (ültetvény lejtőn, talajtakarás), művelési mód 9 (ültetvény talajtakarása, élő, gyepesítés)

Védendő értékek	AÖP választható gyakorlatának megfeleltetett 1–14. csoport
talajfunkciók	művelési mód 9 (talajtakarás), termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció) talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen), művelési mód 9 (ültetvény lejtőn, talajtakarás), művelési mód 9 (ültetvény talajtakarása, évelő, gyepesítés)
VÍZKÉSZLETEK	
vizek mennyisége	öntözés 13 (mikroöntözési technológia)
vizek minősége (fizikai, kémiai, biológiai tulajdonsága)	művelési mód 9 (talajtakarás), művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés – ideértve a pihentetést is), talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvéde- lem 12 (növényvédőszer-használat)
vizek ökológiai állapota	művelési mód 9 (talajtakarás), művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés – ideértve a pihentetést is) talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvéde- lem 12 (növényvédőszer-használat)
víztartó képződmények, meder, földtani közeg	
vízpartok	
vizek természetes lefolyása, utánpótlódása	művelési mód (talajtakarás)
vízi létesítmények	

Forrás: saját készítés

4. táblázat. Az AÖP és ökoszisztéma-szolgáltatások

Ökoszisztéma-szolgáltatás	Az AÖP választható gyakorlatának megfeleltetett 1–14. csoport
A TERMÉSZET SZABÁLYOZÓ HOZZÁJÁRULÁSA	
élőhely fenntartása	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció) művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés – ideértve a pihentetést is), talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvédelem 12 (növényvédőszer-használat) művelési mód 9 (táblaméret) művelési ág 1, művelési mód 9, extenzív gazdálkodás 4 (gyepterületek megőrzése), extenzív gazdálkodás 4 (évi egyszeri kaszálás)
beporzás	növényvédelem 12 (méhekre veszélyes növényvédő szer tilalma szántón), növényvédelem 12 (méhekre veszélyes növényvédő tilalma ültetvényen)
levegőminőség szabályozása	talajjavítás 11 (karbamid műtrágya használata), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen), talajjavítás 11 (karbamid műtrágya használata ültetvényen)
éghajlat szabályozása	művelési mód 9 (talajtakarás), művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés – ideértve a pihentetést is) talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvédelem 12 (növényvédőszer-használat), művelési mód 9 (forgatás nélkül korlátozott növényvédőszer-használat) , művelési ág 1, művelési mód 9, extenzív gazdálkodás 4 (gyepterületek megőrzése), művelési mód 9 (ültetvény talajtakarása, élő, gyepesítés)
édesvizek minőségének szabályozása	művelési mód (talajtakarás), termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés – ideértve a pihentetést is), talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvédelem 12 (növényvédőszer-használat)

Ökoszisztéma-szolgáltatás	Az AÖP választható gyakorlatának megfeleltetett 1–14. csoport
talajképződés és talajvédelem	művelési mód 9 (talajtakarás), termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), művelési mód 9 (védett táji elemek, művelés – ideértve a pihentetést is) talajművelés 14, termesztett növények 7, talajművelés 14 (erózió- és vízvédelmi sávok), növényvédelem 12 (növényvédőszer-használat), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), művelési mód 9 (forgatás nélkül korlátozott növényvédőszer), tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen), művelési mód 9 (ültetvény lejtőn, talajtakarás), művelési mód 9 (ültetvény talajtakarás élő, gypesítés)
folyami árvizek szabályozása	
az emberek számára káros élőlények populációinak szabályozása	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata) talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), művelési mód 9 (forgatás nélkül korlátozott növényvédőszer), tartott állatok 8 (pásztoroló, szakaszos legeltetés), extenzív gazdálkodás 4 (évi egyszeri kaszálás), növényvédelem 12 (engedélyezett biológiai ágensek), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen)
A TERMÉSZET ANYAGI HOZZÁJÁRULÁSA	
élelmiszer	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen)
biomassza alapú üzemanyagok	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen)
nyersanyagok	termesztett növények 7 (növénydiverzifikáció), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények használata), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők), gépesítés 10 (alternáló kasza), talajjavítás 11 (mikrobiológiai készítmények), talajjavítás 11 (kondicionálók, N-megkötők ültetvényen)

Ökoszisztéma-szolgáltatás	Az AÖP választható gyakorlatának megfeleltetett 1–14. csoport
A TERMÉSZET NEM ANYAGI HOZZÁJÁRU- LÁSA	
a természeti népek és a helyi közösségek tudásán alapuló ismeretátadás	
fizikai és pszichológiai élmé- nyek	
az identitás fenntartása	

Forrás: saját készítés

5. melléklet

Példák a természet által nyújtott szolgáltatásokra Kaán Károly szerint

Természetvédelem tárgya: TERMÉSZETTEL VALÓ KAPCSOLAT
ökoszisztéma-szolgáltatás: „...a testi és lelki felüdülés, a munkabírás fenntartása, gyenge szervezetű gyermekek iskolai nevelése és hasonló egyebek sem nélkülözhetik, sőt parancsolóan követelik a természettel való mind sűrűbb kapcsolatot, amivel azután a természetvédelem a speciális higiénia segédeszközévé lesz.”
gazdasági haszon: „...a természetvédelem már nemcsak közegészségi, hanem közgazdasági jelentőséghez is jut, mert a népegészség javítása, a termelőerőnek és ezzel a nemzeti vagyon fokozásának elősegítője.”
IPBES-kategória a természet nem anyagi hozzájárulása: fizikai és pszichológiai élmények, ismeretátadás, identitás fenntartása
Természetvédelem tárgya: „MEZŐFÖLDEK ÉS AZ ERDŐK ARÁNYOS VÁLTAKOZÁSA, VALAMINT A SZÉLFOGÓK, FASOROK, BOKORSZEGÉLYEK ÉS HASONLÓ EGYEBEK ALKALMAZÁSA”
ökoszisztéma-szolgáltatás: „Apasztja ugyanis az erdő a szélnek szárítót, párologtató és ezzel azt a kedvezőtlen hatását, amellyel az a növényi életet fokozott transpirációra ingerli. Megakasztja az alacsonyabb ködök és a párateltebb levegő tovasodását; és bár nem esőképző, más értelemben elősegíti a pára cseppekbe sűrűsödését és lecsapódását. Szivacszerűen gyűjti és konzerválja a csapadékot, és a napsütötte mezőföldeknél több fokkal hűvösebb viszonylatot teremt. Lassítja a nyirkosság elpárolgását a beárnyékolással is, és lehűti, de javítja is az erdővel nem borított részek páraszegény levegőjét. Leszűri a szélhordta miazmás port, a levegőbe került, annyiféle, az egészségre káros szennyet, és tisztábbat, üdőbbet biztosít az emberi és állati életnek.”
gazdasági haszon: „...kedvező hatással van a mezőgazdasági művelés sikereire; aminek mindenféle terepen, de főleg a sík vidéken, legkivált pedig a mi szélsőséges klímájú Alföldünkön van nagy gazdasági jelentősége.” „Mindennek okából az ilyen értelemben kifejtett tevékenység az erdők védelmével, valamint fenntartásuk érdekében és károsításuk ellen kifejtett mindenrendű akciójával jelentős közgazdasági érdeket is szolgál; mert a nemzetnek az erdőben rejlő nagy vagyona nemcsak jövedelmi tárgy, hanem a közjólét egyik igen jelentékeny tényezője.”
IPBES-kategória: a természet szabályozó hozzájárulása: levegőminőség szabályozása, éghajlat-szabályozása, édesvizek mennyiségi szabályozása

Természetvédelem tárgya: TERMÉSZETI ALKOTÁSOK VÉDELME
ökoszisztéma-szolgáltatás: „Kíváncsú a természet szeretetének kultusza és a természeti alkotások védelme, különösen nálunk és legkivált az Alföldön, ahol a mezőgazdasági és kerti művelés, a bab- és paradicsomkarótól a szőlőkarón át a komlópóznáig és a kútostortól a csikó állásfájáig, a baromfi- és sertésolt alkotórészeitől a lakóépület szükségletéig, és a tüzelőfáig annyiféle erdei fatermékre és termelvényre van utalva.”
gazdasági haszon: „pl. az erdők, fasorok és cserje-szegélyek telepítése a mind jobban romló tenyészetű viszonyok megjavításához fűződő fontos közgazdasági érdekeket szolgálná...”
IPBES-kategória: a természet nem anyagi hozzájárulása: fizikai és pszichológiai élmények, ismeretátadás, identitás fenntartása a természet anyagi hozzájárulása: élelmiszer, biomassa alapú üzemanyag, nyersanyag
Természetvédelem tárgya: A FAFAJTÁK ÉS VIRÁGOS NÖVÉNYEK, VALAMINT MADARAK VÉDELME
ökoszisztéma-szolgáltatás: „Közgazdasági célokat segít elő a természetvédelem és ezzel egy agrár ország érdekeinek javára van azáltal is, ha pl. a selyemtermelés céljait szolgáló eperfákat és epersövényeket, valamint azokat a fafajtaikat és virágos növényeket oltalmazza és fogadja gondozásába, amelyek a méheknek nyújtanak táplálékot, és így arra hivatottak, hogy a méhészet szükségleteit elégítsék ki. Ugyanilyen célokat támogat, ha a madárvilágot részesíti széleskörű védelemben.”
gazdasági haszon: „Ezzel ugyanis apasztja az erdő és mezőgazdasági művelésre, a gyümölcstermelésre és kertgazdaságra háruló rovarkárokat.”
IPBES-kategória: a természet nem anyagi hozzájárulása: nyersanyag, élelmiszer és a természet szabályozó hozzájárulása: élőhely fenntartása, beporzás, az emberek számára káros élőlények populációinak szabályozása
Természetvédelem tárgya: VADVÉDELEM
ökoszisztéma-szolgáltatás: „Épp így, ha a húst és szőrmét szolgáltató vadak védelmét követeli, és a rablóvadászat helyett az...”
gazdasági haszon: ...okszerű vadgazdaság, és egyben a nálunk még sok helyen fejletlen nemes vadászati sport érdekében száll síkra.”
IPBES-kategória: a természet nem anyagi hozzájárulása: élelmiszer, nyersanyag és a természet nem anyagi hozzájárulása: fizikai és pszichológiai élmények

Természetvédelem tárgya: A TERMÉSZETI TÁJAK SZÉPSÉGEINEK VÉDELME
ökoszisztéma-szolgáltatás: „Ha tehát gátat vet pl. a Balaton-vidék szépséges bazalt-hegyein a kőfejtéssel végzett azoknak az érzéknélküli rombolásoknak, amelyek azok képét örökre megrontják. Ha megakadályozza az óbudai kedves mészhégyek bányászással történő elcsúfítását. Vagy az olyan kőfejtést, mint amely a hátori (lillafüredi) tó képét ékteleníti. Ha az erdők használatánál ellene van azoknak a szemet és a jó érzést is bántó és a tájkép összhangját is annyira zavaró nyers és terjedelmes tarvágásoknak, amelyeket manapság már jórészt az okszerű erdőgazdaság rendszere is kizár, és amelyek ellen nyugaton már a természetvédelemért annyira lelkesedő társadalom is élesen állást foglal. Ha tiltakozik a közutakmenti fasoroknak »ütfenntartás« vagy egyéb címen végrehajtott olyan kegyetlen és indokolatlan kipusztítása ellen, amilyen egyes dunántúli vármegyékben, de egyebütt is, sőt még a vidéki városokban is előfordul. Vagy állást foglal idősebb fák olyan érzéktelen és végzetesen káros megcsonkítása ellen, amilyent a parkokban álló és az utakmenti fák, a székesfővárosban úgy, mint a vidéken még sajnálatosan ma is alkalmaznak.”
gazdasági haszon: „Hasonlóképpen, ha a természeti tájak szépségeinek védelmével és azok elrontása ellen kifejtett mindenrendű akciójával közvetlenül vagy közvetve a turisztikához és idegenforgalomhoz fűződő fontos közgazdasági érdekeket segíti elő.”
IPBES-kategória: a természet nem anyagi hozzájárulása: fizikai és pszichológiai élmények, ismeretátadás, identitás fenntartás
Természetvédelem tárgya: „A MŰVÉSZET ÉS TUDOMÁNYOS TEVÉKENYSÉG SZOLGÁLATÁBAN IS JELENTŐS SZEREPE A TERMÉSZETVÉDELMEK.”
ökoszisztéma-szolgáltatás: „Bármilyen elvont tárgyú legyen egynémely művészi alkotás, és álljon bár ezek egynémelyike ellentétben a természetes iránnyal, — mégis kétségtelen és el nem vitatható, hogy a művészet ma is leginkább a természetből szerzi maradandó értékű, és örökbecsű alkotásai leg többjéhez a legértékesebb benyomásokat. A szép természeti tájak reprodukciói már a fényképfelvételeken is nagy hatásúak, művészi festményekként pedig különösen látványosak és mély benyomást keltenek. Ha csak id. Markó Károly, Munkácsi Mihály, Paál László, Székely Bertalan, báró Mednyánszky László, Szinyeyi Merse Pál és még sok más kiváló művésznünk mesterei tájképeire utalunk, állításunk nem szorul bővebb bizonyításra!”
gazdasági haszon: nincs nevesítve
IPBES-kategória: a természet nem anyagi hozzájárulása pszichológiai élmények, identitás fenntartás

Forrás: saját készítés, Kaán Károly: Természetvédelem és a természeti emlékek, 13–16. szövegének feldolgozása

Részlet Kaán Károly *Természetvédelem és a természeti emlékek*
című írásából (13–16.)

„A kultúremler lelkében utat tör, és mind általánosabbá lesz annak a felismerése is, hogy az egészség megóvása, a testi és lelki felüdülés, a munkabírás fenntartása, gyenge szervezetű gyermekek iskolai nevelése és hasonló egyebek sem nélkülözhetik, sőt parancsolóan követelik a természettel való mind sűrűbb kapcsolatot, amivel azután a természetvédelem a speciális higiénia segédeszközévé lesz.

Ennek a szerepnek a révén pedig a természetvédelem már nemcsak közegészségi, hanem közgazdasági jelentőséghez is jut, mert a népegészség javítása, a termelő erőnek és ezzel a nemzeti vagyon fokozásának elősegítője.

Van azután a természetvédelemnek egy másik nagy közgazdasági jelentősége is! Beigazolt pl. az, hogy a mezőföldek és az erdők arányos váltakozása, valamint a szélfogók, fasorok, bokorszegélyek és hasonló egyebek alkalmazása kedvező hatással van a mezőgazdasági művelés sikereire; aminek mindenféle terepen, de főleg a sík vidéken, legkivált pedig a mi szélsőséges klímájú Alföldünkön van nagy gazdasági jelentősége. Apasztja ugyanis az erdő a szélnek szárító, párologtató és ezzel azt a kedvezőtlen hatását, amellyel az a növényi életet fokozott transpirációra ingerli. Megakasztja az alacsonyabb ködök és a párateltebb levegő tovasodását; és bár nem esőképző, más értelemben elősegíti a pára cseppekbe sűrűsödését és lecsapódását. Szivacszerűen gyűjti és konzerválja a csapadékot, és a napsütötte mezőföldeknél több fokkal hűvösebb viszonylatot teremt. Lassítja a nyirkosság elpárolgását a beárnyékolással is, és lehűti, de javítja is az erdővel nem borított részek páraszegény levegőjét.

Leszúri a szélhordta miazmás port, a levegőbe került, annyiféle, az egészségre káros szennyet, és tisztábbat, üdőbbet biztosít az emberi és állati életnek. Mindennek okából az ilyen értelemben kifejtett tevékenység az erdők védelmével, valamint fenntartásuk érdekében és károsításuk ellen kifejtett mindenrendű akciójával jelentős közgazdasági érdekelt is szolgál; mert a nemzetnek az erdőben rejlő nagy vagyona nemcsak jövedelmi tárgy, hanem a közjólét egyik igen jelentékeny tényezője.

Ez magyarázza meg azután a kultúrállamok mind gyakrabban és mind jobban kifejezésre jutó azokat a törekvéseit, melyekkel azok az erdőben rejlő nemzeti vagyon minél számottevőbb gyarapítására törekszenek, azok pusztítását minden eszközzel megakadályozzák; és azok vágásfordulóit kapzsi módon, momentán előnyök javára leszállítani nem engedik.

Magyarországon a közgazdasági érdekeknek már ilyen szemszögéből, de az alábbiak tekintetében is különösen nagy a természetvédelem jelentősége, és fölöttébb kíváncs, hogy annak érvényesülése minél szélesebb rétegekben és minél nagyobb hullámokat verjen.

Kíváncs a természet szeretetének kultusza és a természeti alkotások védelme, különösen nálunk és legkivált az Alföldön, ahol pl. az erdők, fasorok

és cserje-szegélyek telepítése a mind jobban romló tenyészeti viszonyok megjavításához fűződő fontos közgazdasági érdekeket szolgálná, és ahol pl. még ma is sok száz tanya körül, beláthatlan messzeségben egy fa vagy cserje sincs, és a nép tüzelőszerűen ma is trágyát használ.

Ahol a mezőgazdasági és kerti művelés, a bab- és paradicsomkarótól a szőlőkarón át a komlópóznáig és a kútostortól a csikó állásfájáig, a baromfi- és sertésöl alkotórészeitől a lakóépület szükségletéig, és a tüzelőfaig annyiféle erdei fatermekre és termelvényre van utalva.

Közgazdasági célokat segít elő a természetvédelem, és ezzel egy agrár ország érdekeinek javára van azáltal is, ha pl. a selyemtermelés céljait szolgáló eperfákat és epersövényeket, valamint azokat a fafajtákat és virágos növényeket oltalmazza és fogadja gondozásába, amelyek a méheknek nyújtanak táplálékot, és így arra hivatottak, hogy a méhészet szükségleteit elégítsék ki. Ugyanilyen célokat támogat, ha a madárvilágot részesíti széleskörű védelemben.

Ezzel ugyanis apasztja az erdő és mezőgazdasági művelésre, a gyümölcs-termelésre és kertgazdaságra háruló rovarkárokat. Épp így, ha a húst és szőrmét szolgáltató vadak védelmét követeli, és a rablóvadászat helyett az okszerű vadgazdaság, és egyben a nálunk még sok helyen fejletlen nemes vadászati sport érdekében száll síkra. Hasonlóképpen, ha a természeti tájak szépségeinek védelmével és azok elrontása ellen kifejtett mindenrendű akciójával közvetlenül vagy közvetve a turisztikához és idegenforgalomhoz fűződő fontos közgazdasági érdekeket segíti elő; stb. Ha tehát gátat vet pl. a Balatonvidék szépséges bazalt-hegyein a kőfejtéssel végzett azoknak az érzéknélküli rombolásoknak, amelyek azok képét örökre megromtják. Ha megakadályozza az óbudai kedves mészhegyek bányászással történő elcsúfítását. Vagy az olyan kőfejtést, mint amely a hámosi (lillafüredi) tó képét ékteleníti [...]. Ha az erdők használatánál ellene van azoknak a szemet és a jó érzést is bántó és a tájkép összhangját is annyira zavaró nyers és terjedelmes tarvágásoknak, amelyeket manapság már jórészt az okszerű erdőgazdaság rendszere is kizár, és amelyek ellen nyugaton már a természetvédelemért annyira lelkesedő társadalom is élesen állást foglal. Ha tiltakozik a közutakmenti fasoroknak »útfenntartás« vagy egyéb címen végrehajtott olyan kegyetlen és indokolatlan kipusztítása ellen, amilyen egyes dunántúli vármegyékben, de egyebütt is, sőt még a vidéki városokban is előfordul. Vagy állást foglal idősebb fák olyan érzéktelen és végzetesen káros megcsonkítása ellen, amilyent a parkokban álló és az utakmenti fákon, [...] a székesfővárosban úgy, mint a vidéken még sajnálatosan ma is alkalmaznak.

Mind olyan célok szolgálata ez, amelyet a nemzet érdekeinek szemszögéből kellően értékelni alig lehet! A művészet és tudományos tevékenység szolgáltatában is jelentős szerep jut a természetvédelemnek. Bármilyen elvont tárgyú legyen egynémely művészi alkotás, és álljon bár ezek egynémelyike ellentétben a természetes iránnyal, – mégis kétségtelen és el nem vitatható, hogy a művészet ma is leginkább a természetből szerzi maradandó értékű, és örökbecsű

alkotásai legtöbbször a legértékesebb benyomásokat. A szép természeti tájak reprodukciói már a fényképfelvételeken is nagy hatásúak [...], művészi festményekként pedig különösen látványosak és mély benyomást keltenek. Ha csak id. Markó Károly, Munkácsi Mihály, Paál László, Székely Bertalan, báró Mednyánszky László, Szinnyi Merse Pál és még sok más kiváló művésztünk mesteri tájképeire utalunk, állításunk nem szorul bővebb bizonyításra!”

6. melléklet

A KAP feldolgozása az elemző keretek felhasználásával

*1. táblázat. Az egyedi célkitűzések és az ökoszisztéma-szolgáltatások kapcsolata
(2021/2115 EU rendelet 6. cikk (1) bekezdés) és az ökoszisztéma-szolgáltatások kapcsolata*

A TERMÉSZET SZABÁLYOZÓ HOZZÁJÁRULÁSA
élőhely fenntartása
f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
beporzás
f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
levegőminőség szabályozása
e) a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrásokkal – például a vízzel, a talajjal és a levegővel – való hatékony gazdálkodás támogatása többek között a vegyi anyagoktól való függés csökkentésével; f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
éghajlat szabályozása
d) többek között az üvegházhatásúgáz-kibocsátások csökkentése és a szénmegkötés fokozása révén hozzájárulás az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz, valamint a fenntartható energia előmozdítása; f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
édesvizek minőségének szabályozása
e) a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrásokkal – például a vízzel, a talajjal és a levegővel – való hatékony gazdálkodás támogatása többek között a vegyi anyagoktól való függés csökkentésével; f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
talajképződés és talajvédelem
e) a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrásokkal – például a vízzel, a talajjal és a levegővel – való hatékony gazdálkodás támogatása többek között a vegyi anyagoktól való függés csökkentésével; f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
folymi árvizek szabályozása
f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése

az emberek számára káros élőlények populációinak szabályozása
f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése; i) az uniós mezőgazdaság által az élelmiszerekkel és az egészséggel – többek között a magas minőségű, biztonságos és tápláló, fenntartható módon termelt élelmiszerekkel – kapcsolatos társadalmi igényekre adott válasz javítása, az étel-miszer-pazarlás mérséklése, továbbá az állatjólét fokozása és az antimikrobiális rezisztencia elleni küzdelem
A TERMÉSZET ANYAGI HOZZÁJÁRULÁSA
élelmiszer
a) a gazdaságok fennmaradását biztosító jövedelemnek és a mezőgazdasági ágazat rezilienciájának a támogatása Uniós-szerte a hosszú távú élelmiszerbiztonság és a mezőgazdasági diverzitás fokozása, valamint az uniós mezőgazdasági termelés gazdasági fenntarthatóságának biztosítása céljából; b) a piacorientáltság fokozása és a gazdaságok versenyképességének növelése rövid és hosszú távon egyaránt, többek között oly módon, hogy nagyobb hangsúlyt kap a kutatás, a technológia és a digitalizáció; c) a mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az értékláncban; i) az uniós mezőgazdaság által az élelmiszerekkel és az egészséggel – többek között a magas minőségű, biztonságos és tápláló, fenntartható módon termelt élelmiszerekkel – kapcsolatos társadalmi igényekre adott válasz javítása, az étel-miszer-pazarlás mérséklése, továbbá az állatjólét fokozása és az antimikrobiális rezisztencia elleni küzdelem; f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
biomassza alapú üzemanyagok
a) a gazdaságok fennmaradását biztosító jövedelemnek és a mezőgazdasági ágazat rezilienciájának a támogatása Uniós-szerte a hosszú távú élelmiszerbiztonság és a mezőgazdasági diverzitás fokozása, valamint az uniós mezőgazdasági termelés gazdasági fenntarthatóságának biztosítása céljából; b) a piacorientáltság fokozása és a gazdaságok versenyképességének növelése rövid és hosszú távon egyaránt, többek között oly módon, hogy nagyobb hangsúlyt kap a kutatás, a technológia és a digitalizáció; c) a mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az értékláncban; f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése;
nyersanyagok
a) a gazdaságok fennmaradását biztosító jövedelemnek és a mezőgazdasági ágazat rezilienciájának a támogatása Uniós-szerte a hosszú távú élelmiszerbiztonság és a mezőgazdasági diverzitás fokozása, valamint az uniós mezőgazdasági termelés gazdasági fenntarthatóságának biztosítása céljából; b) a piacorientáltság fokozása és a gazdaságok versenyképességének növelése rövid és hosszú távon egyaránt, többek között oly módon, hogy nagyobb hangsúlyt kap a kutatás, a technológia és a digitalizáció; c) a mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az értékláncban; f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése

A TERMÉSZET NEM ANYAGI HOZZÁJÁRULÁSA
a természeti népek és a helyi közösségek tudásán alapuló ismeretátadás
f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
fizikai és pszichológiai élmények
f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
az identitás fenntartása
f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése; g) a mezőgazdasági pálya vonzóná tétele a fiatal mezőgazdasági termelők és az új mezőgazdasági termelők számára és e termelők ágazatban tartása, valamint a fenntartható vállalkozásfejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben; h) a foglalkoztatásnak, a növekedésnek, a nemek közötti egyenlőségnek – és többek között a nők mezőgazdasági tevékenységekben való részvételének –, a társadalmi befogadásnak és a helyi fejlesztésnek az előmozdítása a vidéki térségekben, a körforgásos bioökonómiát és a fenntartható erdészetet is beleértve

Forrás: saját készítés

2. táblázat. A védendő értékek kapcsolata az egyedi célkitűzésekhez, valamint a HMKÁ és a JFGK előírásokhoz (2021/2115 EU rendelet 6. cikk (1) bek.), valamint a HMKÁ és a JFGK (2021/2115 EU rendelet III. melléklet és hazai szabályozás 14/2023. (IV. 19) AM rendelet 8–36. §, 2–10. mellékletek) előírásokhoz

Védendő értékek	Egyedi célkitűzések
BIODIVERZITÁS	f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése d) többek között az üvegházhatásúgáz-kibocsátások csökkentése és a szénmegkötés fokozása révén hozzájárulás az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz, valamint a fenntartható energia előmozdítása
TALAJ	e) a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrásokkal – például a vízzel, a talajjal és a levegővel – való hatékony gazdálkodás támogatása többek között a vegyi anyagoktól való függés csökkentésével d) többek között az üvegházhatásúgáz-kibocsátások csökkentése és a szénmegkötés fokozása révén hozzájárulás az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz, valamint a fenntartható energia előmozdítása f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése
VÍZKÉSZLETEK	e) a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrásokkal – például a vízzel, a talajjal és a levegővel – való hatékony gazdálkodás támogatása többek között a vegyi anyagoktól való függés csökkentésével f) hozzájárulás a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapítása, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzése

Védendő értékek	HMKÁ 1–9
BIODIVERZITÁS	
genetikai és filogenetikai sokféleség, fajokon belüli genetikai és fenotípusos biodiverzitás	
fajok közötti funkcionális, taxonómiai és filogenetikai diverzitás	
fajok egyedei és utódai	HMKÁ 3. tarló nád, valamint növényi maradvány égetésének tilalma HMKÁ 8. c) költési és fiókanevelési időszakban a sövények és fák kivágásának tilalmával kell biztosítani

Védendő értékek	HMKÁ 1–9
az élőhely az életciklushoz igazodóan	HMKÁ 2. MePAR-ban vizes élőhelyként lehatárolt elem fenntartásának kötelezettsége HMKÁ 3. HMKÁ 6. minimális talajborítás (idő meghatározása, talajtakaró növények, tiltott talajtakaró eszközök, lejtőszöghöz igazodó takarás) HMKÁ 8. a) A nem termelő tájképi elemeket és területeket: aa) az Egységes kérelem rendelet szerinti védett tájképi elemek, ab) fás-cserjés sáv, ac) táblaszegély, ad) szántóföldi művelés alatt nem álló vízvédelmi sáv, ae) kis vizes élőhely, af) erózióvédelmi sáv, ag) nem termelő beruházás keretében szántóföldön létrehozott erózióvédelmi létesítmény, ah) parlagon hagyott terület, ai) ökológiai jelentőségű másodvetés vagy aj) nitrogénmegkötő növényvel bevetett terület minimális arányának fenntartásával, b) a védett tájképi elemek megőrzésével, valamint c) a költési és fiókanevelési időszakban a sövények és fák kivágásának tilalmával kell biztosítani. HMKÁ 9. Környezeti szempontból érzékeny állandó gyepterületként megjelölt gyepterületek átalakításának vagy felszántásának tilalma a Natura 2000 területeken
a táplálék az életciklushoz igazodóan	HMKÁ 2. HMKÁ 3. HMKÁ 6. minimális talajborítás (idő meghatározása, talajtakaró növények, tiltott talajtakaró eszközök, lejtőszöghöz igazodó takarás) HMKÁ 8. biológiai sokféleség megőrzése HMKÁ 9.
élőhelyek sokszínűsége	HMKÁ 1. állandó gyepterület arányának fenntartása, illetve visszaállítási kötelezettsége a 2018-as referenciaévhez képest több mint 5%-os csökkenés esetén HMKÁ 2. HMKÁ 3. HMKÁ 6. HMKÁ 8. HMKÁ 9.
élőhelyek közötti kapcsolat, fragmentáció	HMKÁ 8.

Védendő értékek	HMKÁ 1–9
TALAJ	
talaj szerkezete	HMKÁ 2. magas kötőtszén-tartalmú talajok HMKÁ 5. talajromlás és talajerózió kockázatát csökkentő talajművelés (lejtőszög, termesztendő növények és mennyiségük meghatározása, teraszos művelési kötelezettség) HMKÁ 6. HMKÁ 7. vetésváltás a szántóterületeken, kivéve a víz alatt álló kultúrákat (vetésváltás időbeli szabályai és a termesztett növényekkel való összefüggései, kivételek a vetésváltás alól)
talaj kémiai tulajdonsága	HMKÁ 5. HMKÁ 6. HMKÁ 7.
talaj fizikai tulajdonsága	HMKÁ 5. HMKÁ 6. HMKÁ 7.
talajélet	HMKÁ 3. HMKÁ 5. HMKÁ 6. HMKÁ 7. HMKÁ 8.
talajfunkciók	HMKÁ 5. HMKÁ 6. HMKÁ 7.
VÍZKÉSZLETEK	
vizek mennyisége	HMKÁ 5. HMKÁ 6. HMKÁ 7. HMKÁ 8.
vizek minősége (fizikai, kémiai, biológiai tulajdonsága)	HMKÁ 4. HMKÁ 6. HMKÁ 7.
vizek ökológiai állapota	HMKÁ 4. HMKÁ 6. HMKÁ 7.
víztartó képződmények, meder, földtani közeg	HMKÁ 5.
vízpartok	HMKÁ 4. HMKÁ 5. HMKÁ 8.
vizek természetes lefolyása, utánpótlódása	HMKÁ 8.
vízi létesítmények	

Védendő értékek	JFGK 1–11
BIODIVERZITÁS	JFGK 7–8. 6–7. Az I. és II. forgalmi kategóriába sorolt növényvédő szereket kizárólag a kategóriának megfelelő végzettségű ember vásárolhatja vagy használhatja fel. JFGK 7–8. 8–9. Az elvégzett növényvédő szeres kezelésekről permetezési naplót kell vezetni. JFGK 7–8. 10–11. A növényvédő szerek raktárkészletéről a forgalmi kategóriának megfelelő nyilvántartást kell vezetni. JFGK 7–8. 12–14. A növényvédő szereket elkülönített raktárban, a vizek, a környezet és az emberi egészség védelmét szolgáló intézkedések betartásával lehet tárolni. JFGK 7–8. 15–16. Növényvédő szert más célra szolgáló csomagolóeszközbe (például élelmiszer, gyógyszer, kozmetikum, takarmány) tölteni és csomagolni tilos. Az átcsomagolt növényvédő szer csomagolóeszközén fel kell tüntetni a növényvédő szer nevét, engedélykiratának számát, hatóanyagát, veszélyességi osztályba sorolását, forgalmi kategóriáját, az átcsomagolás időpontját, a felhasználhatósági időt. JFGK 7–8. 17–21. Az öt évnél idősebb növényvédő szer kijuttatására alkalmazott gépeknek rendelkezniük kell a felülvizsgáló állomás által kiadott működési engedélyt igazoló jegyzőkönyvvel és matricával. JFGK 7–8. 24–25. Tilos növényvédő szert tárolni fürdésre alkalmas víz partvonalától, természeti területek, védett természeti területek határától 1 km távolságon belül, tároló vízművek, víznyerő helyek, víztározók védőterületén belül, illetve ár- és belvízveszélyes területen 25 kg felett. JFGK 7–8. 26–30. A növényvédő szer csomagolóeszköz-hulladékot, továbbá egyéb, a növényvédő szerek raktározása, felhasználása során keletkezett veszélyes hulladékot elkülönítetten kell tárolni. A tisztított csomagolóeszköz-hulladékot illetéktelenektől elzárva kell gyűjteni, és ott legfeljebb 1 évig szabad tárolni. A tárolt csomagolóeszköz-hulladék mennyiségéről és fajtájáról folyamatos nyilvántartást kell vezetni. A tisztított csomagolóeszköz-hulladék leadásáról rendelkezni kell átvételi elismervénnyel. A veszélyes hulladékok tárolásának, elszállításának a külön jogszabályban előírtaknak megfelelően kell történnie.
genetikai és filogenetikai sokféleség, fajokon belüli genetikai és fenotípusos biodiverzitás	JFGK 11. 39. Nem tartható mezőgazdasági célra olyan állat, melynek tartása – genotípusa vagy fenotípusa alapján – káros hatással van az egészségére vagy jólétére.
fajok közötti funkcionális, taxonómiai és filogenetikai diverzitás	

Védendő értékek	JFGK 1–11
fajok egyedei és utódai	JFGK 3–4. 9. Védett állatfajok zavarása, károsítása, kínzása, elpusztítása, szaporodásának és más élettevékenységének veszélyeztetése. JFGK 3–4. 10. Védelemben részesülő állatfajok lakó-, élő-, táplálkozó-, költő-, pihenő- vagy búvóhelyének lerombolása, károsítása. JFGK 3–4. 11. A gazdálkodó tartsa be az erdőtervben szereplő előírásnak megfelelően, (különösen idős, böhönc) faegyedek visszahagyását. JFGK 3–4. 12. A gazdálkodó az erdőtervben szereplő előírásnak megfelelően tartsa be az őshonos cserjeszint, erdőszegély megőrzésére vonatkozó kötelezettségét. JFGK 3–4. 13. A gazdálkodó tartsa be az erdőtervben szereplő előírásokat, nevelővágások, bontás jellegű véghasználatok, egészségügyi fakitermelés esetén, valamint a hagyásfa-csoportok területén álló és fekvő holtfa visszahagyására. JFGK 3–4. 14. A gazdálkodó tartsa be az erdőtervben szereplő előírásokat véghasználat esetén a hagyásfák, vagy hagyásfa csoportok visszahagyására. JFGK 5. 72. A növényvédő szerek, biocidok megfelelő használata. JFGK 7–8. 2. Engedélyköteles terméket Magyarországon csak az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által kiadott engedély alapján, az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletről szóló 2008. évi XLVI. törvény végrehajtására kiadott külön jogszabály szerint lehet felhasználni. JFGK 7–8. 3. A növényvédő szer címkéjén, illetve a használati utasításban, illetve a speciális engedélyekben foglalt előírásokat, korlátozásokat be kell tartani.
az élőhely az életciklushoz igazodóan	JFGK 1. 6. Talajfedettséget szolgáló növény termesztése. JFGK 1. 9. A földhasználó erózióveszélyeztetett területen az erózió megakadályozása érdekében köteles gyepterületen fokozott gondot fordítani a talajt kímélő legeltetésre, valamint ahol a gyeptakaró a talajvédelem követelményeinek nem felel meg, azt felújítással helyreállítani. FGK 1. 11. Az erózió elleni védelmet nyújtó terepalakulatokat, gyeptakarókat, cserje- és erdősávokat meg kell őrizni. JFGK 2. 4. Évente mezőgazdasági területre szerveztrágyával kijuttatott nitrogén hatóanyag-mennyisége nem haladhatja meg a 170 kg/ha értéket, beleértve a legeltetés során az állatok által elhullajtott trágyát, továbbá a szennyvizekkel, szennyvíziszapokkal és szennyvíziszap-komposztal kijuttatott mennyiséget is. JFGK 2. 6–7. November 30-tól február 15-ig – az őszi kalászosok fejtrágyázásán kívül – tilos a trágyakijuttatás. JFGK 3–4. 4. Mezőgazdasági terület erdősítése. JFGK 3–4. 10. JFGK 3–4. 11. JFGK 3–4. 12. JFGK 3–4. 13. JFGK 3–4. 14. JFGK 3–4. 15. Az erdőgazdálkodó az erdőtervben előírt, az Evt. 27. és 28. §-ában meghaladóan előírt korlátozásoknak nem tett eleget JFGK 7–8. 2. JFGK 7–8. 3–4.

Védendő értékek	JFGK 1–11
a táplálék az életciklushoz igazodóan	JFGK 1. 9. JFGK 1. 11. Az erózió elleni védelmet nyújtó terepalakulatokat, gyeptakaró-, cserje- és erdősávokat meg kell őrizni. JFGK 3–4. 4. JFGK 3–4. 10. JFGK 3–4. 11. JFGK 3–4. 12. JFGK 3–4. 13. JFGK 3–4. 14. JFGK 3–4. 15. JFGK 7–8. 2. JFGK 7–8. 3–4.
élőhelyek sokszínűsége	JFGK 1. 9–10. A földhasználó erózió veszélyeztetett területen az erózió megakadályozása érdekében köteles gyeptakaró területen fokozott gondot fordítani a talajt kímélő legeltetésre, valamint ahol a gyeptakaró a talajvédelem követelményeinek nem felel meg, azt felújítással helyreállítani. JFGK 1. 11. JFGK 2. 4–5. legeltetés JFGK 3–4. 2. Ideiglenes gyepek feltörése, felülvetése JFGK 3–4. 3. Fa kivágása, telepítése JFGK 3–4. 4. JFGK 3–4. 10. JFGK 3–4. 11. JFGK 3–4. 12. JFGK 3–4. 13. JFGK 3–4. 14. JFGK 3–4. 15. JFGK 7–8. 2. JFGK 7–8. 3–4.
élőhelyek közötti kapcsolat, fragmentáció	JFGK 1. 11. JFGK 3–4. 12. JFGK 3–4. 15.

Védendő értékek	JFGK 1–11
TALAJ	JFGK 1. 5. A naptári évre vonatkozóan folyamatos nyilvántartást kell vezetni a külön jogszabály szerinti Gazdálkodási Napló tápanyag-gazdálkodásra, trágyázásra, parcellaművelésre vonatkozó lapjain. JFGK 1. 13–15. A talajvédelmi hatóság a talajvédelmi felügyelő útján ellenőrzi a talajvédelmi terv, valamint egyéb, talajvédelmi előírásokat tartalmazó engedély meglétét, bejelentés megtörténtét, a talajvédelmi tervben foglaltak szerinti betartását (szennyvíz, szennyvíziszap, szennyvíziszap-komposzt kijuttatása). JFGK 2. 3. A naptári évre vonatkozóan az adatszolgáltatást megalapozó folyamatos nyilvántartást kell vezetni a külön jogszabály szerinti Gazdálkodási Napló tápanyag-gazdálkodásra, trágyázásra, parcellaművelési adatokra, valamint állattartásra vonatkozó lapjain, vagy ennek megfelelő adattartalommal. JFGK 2. 17–18. A hígtrágya termőföldön történő felhasználására irányuló szándékot be kell jelenteni a talajvédelmi hatóságnak. JFGK 2. 22, 24–26. Mezőgazdasági üzem területén istállótrágya és silótakarmány tárolása során be kell tartani a jogszabályi előírásokat. JFGK 3–4. 5. Termőföld más célú hasznosítása. JFGK 3–4. 6–8. Földhasználati szabályok betartása. JFGK 7–8. 6–7. JFGK 7–8. 8–9. JFGK 7–8. 10–11. JFGK 7–8. 12–14. JFGK 7–8. 15–16. JFGK 7–8. 17–21. JFGK 7–8. 26–30.

Védendő értékek	JFGK 1–11
talaj szerkezete	JFGK 1. 6–7. A földhasználó erózióveszélyeztetett területen az erózió megakadályozása érdekében köteles szántó területen talajfedettséget szolgáló növényeket termesztetni, olyan művelési módot alkalmazni, amely a talaj szerkezetességének megővásával, talajtömörödés megakadályozásával, megszüntetésével elősegíti a csapadékvíz talajba jutását, illetve szintvonalas művelést folytatni. JFGK 1. 8. A földhasználó erózióveszélyeztetett területen az erózió megakadályozása érdekében köteles ültetvény területen szintvonalakkal párhuzamos irányú telepítést végezni, vagy a sorközök fedettségét gyepesítéssel, talajtakarással biztosítani. JFGK 1. 9–10. JFGK 1. 11. JFGK 1. 13–15. JFGK 2. 4–5. JFGK 2. 6–7. JFGK 2. 8. Fagyott, vízzel telített, összefüggő hótakaróval borított talajra trágya nem juttatható ki. JFGK 2. 9–10. A trágyát egyenletesen kell kijuttatni, és az istállótrágyát haladéktalanul a talajba kell bedolgozni. JFGK 2. 11–13. Lejtős területen történő trágyázás csak a lejtő meredekségének megfelelően előírt módon történhet. JFGK 2. 26. Az erózió megakadályozása érdekében 2%-nál meredekebb lejtésű területen olyan művelési módot kell alkalmazni, amely elősegíti a csapadékvizek talajba jutását. JFGK 3–4. 4.
talaj kémiai tulajdonsága	JFGK 1. 6–7. JFGK 1. 8. JFGK 1. 9–10. JFGK 2. 3. JFGK 2. 4–5. JFGK 2. 6–7. JFGK 2. 9–10. JFGK 2. 19. A kijuttatandó nitrogén műtrágya hatóanyag-mennyiségét talajvizsgálatokra alapozottan kell meghatározni. JFGK 2. 20–21. Tilos kijuttatni könnyen oldódó nitrogén trágyát a betakarítás után, amennyiben megfelelő talajfedettséget biztosító növény vetésére 15 napot követően nem kerül sor, vagy a szármaradványok lebomlása azt nem igényli. JFGK 5. 20. A hulladékok és veszélyes anyagok megfelelő tárolása a szennyezés megakadályozása érdekében az állattartás és az állati eredetű alaptermék előállítás során. JFGK 5. 71. A hulladékok és veszélyes anyagok helyes, szennyeződés megakadályozására alkalmas tárolása növénytermesztés és -betakarítás során. JFGK 5. 72. JFGK 7–8. 2. JFGK 7–8. 3–4.

Védendő értékek	JFGK 1–11
talaj fizikai tulajdonsága	JFGK 1. 6–7. JFGK 1. 8. JFGK 1. 11. JFGK 1. 12. Hígrágyával kijuttatott foszfor hatóanyag-mennyisége nem lehet több, mint 150 kg/ha/év. JFGK 1. 13–15. Talajvédelmi terv szerint szennyvíz- és szennyvíziszap kijuttatás JFGK 2. 3. JFGK 2. 4–5. JFGK 2. 6–7. JFGK 2. 8. JFGK 2. 9–10.
talajélet	JFGK 1. 6–7. JFGK 1. 8. JFGK 1. 9–10. JFGK 1. 11. JFGK 1. 12. JFGK 1. 13–15. JFGK 2. 3. JFGK 2. 4–5. JFGK 2. 6–7. JFGK 2. 9–10. JFGK 5. 72. JFGK 7–8. 2. JFGK 7–8. 3–4.
talajfunkciók	JFGK 1. 6–7. csapadékvíz befogadása JFGK 1. 8. szintvonalas művelés, talajtakarásültetvényeken JFGK 1. 9–10. JFGK 1. 11. JFGK 1. 12. tápanyag-túlterhelés megelőzése JFGK 1. 13–15. szennyvíz, szennyvíziszap, szennyvíziszap-komposzt kijuttatása JFGK 2. 3. JFGK 2. 4–5. JFGK 2. 6–7. JFGK 2. 8. JFGK 2. 9–10. JFGK 2. 20–21. JFGK 5. 71. JFGK 5. 72. JFGK 7–8. 2. JFGK 7–8. 3–4.

Védendő értékek	JFGK 1–11
VÍZKÉSZLETEK	JFGK 7–8. 6–7. JFGK 7–8. 8–9. JFGK 7–8. 10–11. JFGK 7–8. 12–14. JFGK 7–8. 15–16. JFGK 7–8 17–21. JFGK 7–8. 26–30.
vizek mennyisége	JFGK 1. 2. Engedélyköteles öntözési célú vízhasználat csak érvényes vízjogi üzemeltetési engedély alapján, a víztermelés nyilvántarthatóságának biztosításával végezhető JFGK 1. 13–15. JFGK 2. 4–5. szennyvíz kijuttatása
vizek minősége (fizikai, kémiai, biológiai tulajdonsága)	JFGK 1. 5. JFGK 1. 12. JFGK 1. 13–15. JFGK 2. 3. JFGK 2. 4–5. JFGK 2. 6–7. JFGK 2. 14–16. Nem juttatható ki műtrágya és szerves trágya a felszíni vizek partvonalától mért – a Rendeletben meghatározott – védőtávolságon belül. JFGK 2. 20–21. JFGK 2. 25. JFGK 5. 20. JFGK 5. 72. JFGK 7–8. 2. JFGK 7–8. 3–4. JFGK 7–8. 22. Növényvédő szer nem használható a vizek, vízfolyások, illetve az ásványi nyersanyag külszíni kitermelése során létrejött tavak környezetében mért 5 m-es biztonsági távolságon belül. JFGK 7–8. 25.
vizek ökológiai állapota	JFGK 1. 6–7. JFGK 1. 8. JFGK 1. 9–10. JFGK 1. 12. JFGK 1. 13–15. JFGK 2. 3. JFGK 2. 4–5. JFGK 2. 6–7. JFGK 2. 11–13. JFGK 2. 14–16. JFGK 2. 20–21. JFGK 5. 72. JFGK 7–8. 2. JFGK 7–8. 3–4. JFGK 7–8. 22. JFGK 7–8. 25.

Védendő értékek	JFGK 1–11
víztartó képződmények, meder, földtani közeg	
vízpartok	JFGK 1. 6–7. JFGK 1. 8. JFGK 1. 9–10. JFGK 1. 11. JFGK 2. 14–16. JFGK 7–8. 22. JFGK 7–8. 25.
vizek természetes lefo- lyása, utánpótlódása	JFGK 1. 6–7. JFGK 1. 8. JFGK 1. 9–10. JFGK 2. 26.
vízi létesítmények	JFGK 2. 16. műtrágya- és szerves trágya-kijuttatási tilalom kúttól 25 m-es távolságra

Forrás: saját készítés

7. melléklet

A garanciális intézmények táblázatai

1. táblázat. A garanciális intézmények, az értékvédelem és az 1–14. csoportosítás kapcsolata az értékelemző keret használatával

1: művelési ág, 2: művelési ág váltása, 3: művelés felhagyása, 4: extenzív gazdálkodás, 5: intenzív gazdálkodás, 6: gazdálkodás intenzifikációja, 7: termesztett növények, 8: tartott állatok, 9: művelési módok, 10: gépesítés, 11: talajjavítás, 12: növényvédelem, 13: öntözés, 14: talajművelés, Á: nincs nevesített tevékenység, általános védelem

Védendő értékek / Garanciális intézmények / 1–14. csoportosítás	Biztos	Biztos a Szószólóval	Szószóló	Kúria	AB	ÁSZ
NEMZET KÖZÖS ÖRÖKSÉGE	9	9/Á	Á/1/2/5/9/14	9/14	Á	
BIODIVERZITÁS	9	9/Á	Á/1/2/5/9/14	Á, 7, 9	7/Á	Á/1/4/7/8/11/12/141
genetikai és filogenetikai sokféleség, fajokon belüli genetikai és fenotípusos biodiverzitás				2/7/9/10/11/		7/8
fajok közötti funkcionális, taxonómiai és filogenetikai diverzitás						
fajok egyedei és utódai				A, 12	2/9/14	
az élőhely az életciklushoz igazodóan			7/13	Á, 9, 12,	2/9/14	1/4/7/8/11/12/14
a táplálék az életciklushoz igazodóan				7	7	
élőhelyek sokszínűsége						
élőhelyek közötti kapcsolat, fragmentáció						
TALAJ	9	9/Á	Á/1/2/5/7/9/12/14			
talajminőség			7/9/12/14	7		1/4/8
talaj szerkezete						
talaj kémiai tulajdonsága						
talaj fizikai tulajdonsága						
talajélet			7/9/12/14			
talajfunkciók			7/9/12/14			

Védendő értékek / Garanciai intézmények / 1–14. csoportosítás	Biztos	Biztos a Szószólóval	Szószóló	Kúria	AB	ÁSZ
VÍZKÉSZLETEK	9	9/Á	Á/1/2/5/9/14			
vizek mennyisége			7/11/12/13			
vizek minősége (fizikai, kémiai, biológiai tulajdonsága)	11/12/14		11/12/13			
vizek ökológiai állapota						
víztartó képződmények, meder, földtani közeg						Á
vízpartok						Á
vizek természetes lefolyása, utánpótlódása			7/13		2/7	
vízi létesítmények			13			Á

Forrás: saját készítés

2. táblázat. A garanciális intézmények, az ökoszisztéma-szolgáltatások és az 1–14. csoportosítás kapcsolata az ökoszisztéma-szolgáltatás elemző kerete használatával

1: művelési ág, 2: művelési ág váltása, 3: művelés felhagyása, 4: extenzív gazdálkodás, 5: intenzív gazdálkodás, 6: gazdálkodás intenzifikációja, 7: termesztett növények, 8: tartott állatok, 9: művelési módok, 10: gépesítés, 11: talajjavítás, 12: növényvédelem, 13: öntözés, 14: talajművelés, Á: nincs nevesített tevékenység, általános védelem

Ökoszisztéma-szolgáltatás / Garanciális intézmények	Biztos	Biztos a Szószólóval	Szószóló	Kúria	AB	ÁSZ
Általánosan, nevesítés nélkül		9	1/2/5 /9/14	7	Á	
A TERMÉSZET SZABÁLYOZÓ HOZZÁJÁRULÁSA						
általánosan						
élőhely fenntartása			13	Á, 1/7/8/11/12 /13/14	2/7	Á/1/4/7/8 11/12/14
beporzás						
levegőminőség szabályozása	1/3/4/5/7/9/12/	1/3/4/5/7 /9/12/	7/9/12/14		9/12/14	
éghajlat szabályozása		Á	2/7/9/13	2/7/9/10/11/		
édesvizek minőségének szabályozása	11/12/14		7/11/12/13			Á
talajképződés és talajvédelem	11/12/14	Á	7/9/12 /13/14	1/7/8/11/12/13		Á
vizek mennyiségi szabályozása, folyami árvizek szabályozása			7/11/12/13	2/7/9/10/11/	2/7	Á
az emberek számára káros élőlények populációinak szabályozása	1/3/4/5/7 /9/12/	1/3/4/5/7 /9/12/	7/9/12/14	7	7/9/12/14	
A TERMÉSZET ANYAGI HOZZÁJÁRULÁSA						
általánosan	9		2/9			1/4/8
élelmiszer	1/3/4/5/7 /9/12/	1/3/4/5/7 /9/12/	7/9/12/14	2/7/9/10/11/	7	
biomassza-alapú üzemanyagok						
nyersanyagok						
A TERMÉSZET NEM ANYAGI HOZZÁJÁRULÁSA						
általánosan						

MELLÉKLETEK

Ökoszisztéma-szolgáltatás / Garanciális intézmények	Biztos	Biztos a Szószólóval	Szószóló	Kúria	AB	ÁSZ
a természeti népek és a helyi közösségek tudásán alapuló ismeretátadás			7/9/12/14	Á		
fizikai és pszichológiai élmények				9/14		
az identitás fenntartása						

Forrás: saját készítés

*3. táblázat. A Kúria elemzett döntései, valamint az elemzett
BH-k és az 1–14. kategória kapcsolata*

1: művelési ág, 2: művelési ág váltása, 3: művelés felhagyása, 4: extenzív gazdálkodás, 5: intenzív gazdálkodás, 6: gazdálkodás intenzifikációja, 7: termesztett növények, 8: tartott állatok, 9: művelési módok, 10: gépesítés, 11: talajjavítás, 12: növényvédelem, 13: öntözés, 14: talajművelés, E: egyik csoporthoz sem sorolható

Az alábbi táblázat első helyen tartalmazza a határozat számát, ezt követően a fenti kódokkal kifejezve a határozat kapcsolódását a mezőgazdasági kategóriákhoz, végül a határozat alapját képező releváns tényállást, többnyire a határozat szövegének felhasználásával.

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.IV.35.673/2013/7.		1, 9
Helyszíni szemle: a felperes nem tartotta be a Natura 2000 gyepterületek kötelező érvényű földhasználati szabályait, nem végzett gazdálkodási tevékenységet, illetőleg az érintett területeken a lekaszált szálas takarmány 30 napon belül nem került lehordásra, így megsértette a gyepek feltörése, felülvizsgálata követelmény előírásait is		
Kfv.IV.35.337/2012/4		9, 12
A felperes egyes fizikai blokkokban található tábláit nem tartotta gyommentesen, illetve más tábláin nem akadályozta meg a hasznosítás szempontjából nem kívánatos fás szárúak megtelepedését és terjedését. Az alperes másodfokú határozatában utalt arra, hogy a helyszíni ellenőr által rögzített HMKÁ-kódok a mulasztás szándékosságára utaltak.		
Kfv.V.35.145/2023/2.		E
A hatósági ellenőrzés során feltárt, fizikai valóságban megtalálható, támogatható és a felperes egységes kérelmében feltüntetett mezőgazdasági területek nagysága több mint 50%-kal eltér egymástól, így túligénylés állapítható meg.		
Kfv.VI.35.116/2023/7.		8
Benyújtott tejhasznú tehéntartás támogatás iránti kérelme folytán a 2020. április 6-án kelt 593/5401/51/3/2019. iktatószámú (3071402607 vonalkódú) határozatával az igénynek 17 egyed tekintetében helyt adott és 1.765.533 Ft támogatási összeget állapított meg. A 2019. támogatási évre a támogatási feltételeknek 11 állat megfelelt, és 6 állat nem felelt meg.		
Kfv.V.35.145/2023/2.		E
A hatósági ellenőrzés során feltárt, fizikai valóságban megtalálható, támogatható és a felperes egységes kérelmében feltüntetett mezőgazdasági területek nagysága több mint 50%-kal eltér egymástól, így túligénylés állapítható meg.		
Kfv.I.35.113/2023/5.		8
Tejhasznú tehéntartás – nőivarú, legalább egyszer ellett szarvasmarha tartása tejtermelés céljából – támogatása iránti kérelemmel élt a 2018. január 1. – 2018. május 15. közötti benyújtási időszakban. Az elsőfokú hatóság az ENAR-rendszer lekérdezését követően megállapította, az egyedek rendelkeznek elléssel, ezért 2019. április 3. napján a kérelemnek helyt adott. 38 egyed nem felelt meg a támogatási feltételeknek, mivel az ENAR-nyilvánartásból 2022. január 19. napján történt lekérdezés adatai szerint nem rendelkeznek 2018. március 31. napja előtti elléssel.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.I. 35.112/2023/5.		8
A felperes 2018. tárgyévre 96 egyed után tejhasznú tehéntartás – nőivarú, legalább egyszer ellett szarvasmarha tartása tejtermelés céljából. Az elsőfokú hatóság az ENAR-rendszer lekérdezését követően megállapította az egyedek támogathatóságát. Az ENAR-bizonylatok alapján megállapítható, hogy 96 egyedből 38 egyed nem felelt meg a támogatási feltételeknek, miután a 2020. márciusi dátummal a 2018. március 31. napja előtt regisztrált ellések törlésre kerültek.		
Kfv.I.35.203/2023/6.		6
A fiatal mezőgazdasági termelők indulásához a 2014. évben igényelt támogatások részletes feltételeiről szóló 34/2014. (IV. 4.) VM rendelet (a továbbiakban: Jogcímrendelet) alapján 2014. május 15. napján benyújtott támogatási kérelmének az elsőfokú hatóság helyt adott. Mivel így felperes 2019. évben 0 EUME üzemméretet valósított meg a 4. évre vállalt 10,3 EUME-üzemméret helyett, az elsőfokú hatóság elutasította a 10%-ra vonatkozó fizetési kérelmet, és a már igénybe vett 90% tekintetében a felperest jogosulatlanul igénybe vett támogatás jogcímén 10.693.440 forint visszafizetésére kötelezte.		
Kfv.V.35.127/2023/8.		8
A felperes a támogatás iránti kérelmét 353 db egyedre nyújtotta be. A támogatási kérelem elbírálása során, 2018. szeptember 26-án végzett, az Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszerből (ENAR) való lekérdezés adatai alapján ezek az egyedek rendelkeztek elléssel. Az adminisztratív ellenőrzés során azonban, a 2022. január 19-i lekérdezés időpontjában 29 (egyedi azonosítóval ellátott) állat az ENAR szerint nem rendelkezett elléssel.		
Kfv.I.35.021/2023/8.		8
Tejhasznú tehéntartás – nőivarú, legalább egyszer ellett szarvasmarha tartása tejtermelés céljából – támogatása iránti kérelemmel élt 219 egyed után a 2019. január 1. – 2019. május 15. közötti benyújtási időszakon belül. Indokolása szerint az ENAR-nyilvántartás 2022. január 19. napján történt lekérdezése alapján 62 egyed nem rendelkezik elléssel.		
Kfv.V.35.357/2022/5.		8
Anyatehéntartás-támogatás kifizetése iránti kérelmet terjesztett elő 188 egyed kapcsán, utóbb egy egyed tekintetében adatváltozás iránti kérelmet terjesztett elő és visszavonta a kérelmét. A felperes kérelmét elutasította, egyidejűleg 5.801.063 Ft összeg erejéig kizárta a támogatásból, mely összeg a jövőben megállapításra kerülő támogatások összegéből kerül levonásra. A döntés indoka szerint az 1. számú mellékletben megjelölt egyedek nem támogathatók, mivel az ENAR-nyilvántartás alapján a 2015. január 1. és a birtokon tartás vége közti elléshez tartozó szaporítási esemény nem került bejelentésre a NÉBIH-hez, illetve a kérelmezett egyedek vonatkozásában az üszők aránya a birtokon tartás időszaka alatt meghaladta a 40%-ot.		
Kfv.VI.35.456/2022/8.		8
Húshasznú anyatehéntartás. A felperes nem jogosult a Jogcímrendelet 7. § (3) bekezdése alapján a támogatásra, mert a támogatható egyedek száma kisebb, mint a minimálisan támogatható létszám (egy egyed). Rögzítette, hogy a 2020-as évre a 18 állat egyike sem felelt meg a támogatási feltételeknek, mert az egyedek a birtokon tartás időszaka alatt a 6684277 számú tenyészetben álltak.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.V.35.468/2022/8.		2, 7, 9
A gyepek feltörését, felülvetését, valamint a földhasználati szabályok betartása követelményeinek megsértését a támogatásokat illetően szándékos meg nem felelésnek minősítette, a természetkárosítás büntette miatt indult büntetőeljárást figyelembe vették.		
Kfv.I.35.371/2022/13. végzés		E
A felperes a mezőgazdasági főtevékenységet a támogatás teljes időtartama alatt nem gyakorolta, miután 2017. szeptember 12. és 2018. március 07. napja között az egyéni vállalkozói nyilvántartásban főtevékenységként 821902 TEÁOR kódú fénymásolás, sokszorosítás tevékenységi kör volt bejegyezve. Ezekre figyelemmel a felperes nem felelt meg a Jogcímrendelet 4. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltaknak, így a Jogcímrendelet 11. § (1) bekezdése alapján az intézkedésben való részvétellel összefüggésben megállapított jogosultsága megszűnik, és az igénybe vett támogatás egésze jogosulatlannak minősül. Az eljárást felfüggesztve a Kúria előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bíróságánál.		
Kfv.VI.35.644/2021/5.		9, 12
Ökológiai gazdálkodást folytató gazdasági társaság a 2009–2013 közötti években több jogcímen részesült közvetlen és vidékfejlesztési támogatásban. 2013. évben 703,82 hektár területre nyújtott be kifizetési kérelmet. A helyszíni ellenőrzés kölcsönös megfeleltetési szabályoknak való meg nem felelést állapított meg. A gyommentes állapot megőrzésére vonatkozó előírás szándékos, ismételt megszegése.		
Kfv.VI.35.386/2022/2. végzés		4, 9
Felperes a Natura 2000 gyepterületet érintően kaszálási hasznosításra vállalt kötelezettséget, a területen kaszálást nem végzett, az általa vállalt kaszálási kötelezettségét nem teljesítette. Hivatkozása szerint azért nem került sor kaszálásra, mert a kedvezőtlen időjárási viszonyok, a nagy szárazság miatt a növényzet nem nőtt.		
Kfv.VI.35.296/2022/6.		6
A felperes nem tett eleget azon vállalkozásának, miszerint a működtetési időszak első évének végéig tanyára vagy 1000 fő alatti lakosságszámú településre költözik, és ezen állapotot a működtetési időszak végéig fenntartja.		
Kfv.IV. 35.294/2021/8.		1, 7, 9
Az igényléssel érintett 59,7916 ha területből 6,0782 ha terület-levonást eszközölt a diverzifikációs követelmények be nem tartása miatt. A felperes állandó gyepterületeit ökológiai területként visszaigazolta, és ezek a területek eleve mentesültek a zöldítés követelményei alól, e területek után automatikusan járt a zöldítéstámogatás. A felperes fennmaradó területe azonban a diverzifikációs kötelezettség alól nem mentesült. A diverzifikáció szempontjából figyelembe veendő teljes szántóterületén: a 12,1563 hektárnyi területen kizárólag kukoricakultúrát termesztett, tehát nem termesztett legalább két különböző növénykultúrát, e fő növénykultúra a szántóterület 100%-át tette ki, így az alperes szerint a felperes nem teljesítette a diverzifikációs követelményt.		
Kfv.IV.35.002/2021/5.		9, 10, 12, 14
Ökológiai gazdálkodás. Helyszíni ellenőrzést tartottak, és az ellenőrzési jegyzőkönyvben a 84. táblát érintő „égetési tilalom”, az 58. táblát érintő „gépi munkavégzés tilalma vizes területen”, az 50. táblát érintő „fásszárúak megtelepedése”, továbbá a 41., 50., 52., 58., 71. és 72. táblákat érintő „gyommentes állapot megőrzése” meg nem felelést rögzítettek.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.II.37.263/2021/12.		7, 12
A kakukkfű termesztése során legfontosabb ápolási munka a gyomirtás, ami technológiától függően mechanikus úton vagy vegyszerrel is történhet, azonban ezt nem végezték el, ezért összességében megállapítható, hogy a hozamkiesést nem az aszály okozta.		
Kfv.IV.35.308/2013/4.		7, 12
Helyszíni ellenőrzések során megállapítást nyert, hogy egyes táblái [...] nem felelnek meg a követelményeknek, azokon a bejelentett növénykultúra helyett nemkívánatos fás szárú növények, illetve a kultúrnövény fejlődését veszélyeztető gyomnövények találhatók.		
Kfv.IV.35.256/2021/5.		7
A szójatermesztésre előírt 1 tonna/hektár minimális hozamra vonatkozó jogosultsági feltételt teljesítését nem igazolta.		
Kfv.IV.35.264/2020/7.		8
Az elsőfokú hatóság mind a vis maior kérelmet, mind a megvalósítási határidő meghosszabbítására irányuló kérelmet elutasította.		
Kfv. IV.35.207/2020/7.		9
Agrár-környezetgazdálkodási támogatás. Megállapításra került, hogy a kötelezettségvállalással érintett egybefüggő területek a támogatási feltételeknek nem felelnek meg.		
Kfv.IV.35.022/2020/6.		E
A lekérdezett földhasználati és tulajdoni lapok alapján megállapította, hogy az ügyfél – azaz a felperes – a JEDQP113 blokkban elhelyezkedő 1. számú tábla tekintetében nem minősül jogszerű földhasználónak, ezért a tábla támogatható területét nulla hektárban állapította meg.		
Kfv.IV. 35.324/2020/7.		E
Az egységes kérelemhez nem csatolta a létesítő okiratának másolatát, így nem igazolt, hogy a támogatást igénylő felperesi társaságban a támogatási kérelemben megnevezett elsődleges ügyfél tényleges és hosszú távú ellenőrzést gyakorol.		
Kfv.IV.35.725/2018/7.		E
A hatóság álláspontja szerint a felperes nem minősült jogszerű földhasználónak.		
Kfv.IV.35.351/2018/4.		E
A hatóság előzetes adategyeztetésre szólította fel az M4PAEF-14 blokk azonosítójú terület vonatkozásában.		
Kfv.IV.35.141/2019/6.		E
A felperes földhasználatának jogszerűsége a 23., 24., 25., 26., 27., 28., 32., 33., 34., 42. és 43. sorszámú parcellák tekintetében 0 hektár nagyságú területen igazolt.		
Kfv.IV.35.440/2018/7.		E
Az ellenőrzésről felvett jegyzőkönyv alapján az elsőfokú hatóság azt állapította meg, hogy a szálláshelyet a felperes magáncélra használja, annak elérhetőségét nem hirdeti, túlnyomó többségben saját ismeretségi körében teszi lehetővé az ingatlan használatát, a tájékoztatási tábla a helyszínen nem volt fellelhető, az arcuati tábla pedig úgy került kihelyezésre, hogy az az utcáról nem volt látható.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.IV.35.565/2018/4.		E
A hatóság az előzetes ellenőrzés során a 36-os, a 41-es, a 46-os, az 50-es, az 51-es és az 53-as sorsszámú táblák tekintetében túligénylést, továbbá a túligényléssel érintett táblák és a 10-es, valamint a 35-ös sorsszámú táblák vonatkozásában tolerancia feletti átfedést állapított meg.		
Kfv.IV.35.506/2018/5.		E
A hatóság a tábla vonatkozásában nem fogadta el a felperes által csatolt dokumentumokat a jogszerű földhasználat igazolására.		
Kfv.IV.35.480/2018/4.		E
A felperes támogatásra azért nem jogosult, mert ezen területek tekintetében nem minősül jogszerű földhasználónak, továbbá a 21-es számú tábla tekintetében a fizikai mérés az igényelnél kisebb támogatható területet igazolt.		
Kfv.IV.35.404/2018/6.		E
A felperes nem igazolta megfelelően a jogszerű földhasználatát.		
Kfv.IV.35.145/2019/3.		E
Egybeművelés volt megállapítható.		
Kfv.IV.35.158/2019/3.		E
A LEADER falumegújítási program 14 tétel esetében megállapította, hogy a kifizetési kérelemben elszámolni kívánt összegek a tényleges piaci árakhoz viszonyítva jóval magasabbak voltak.		
Kfv. IV.35.726/2018/6.		7
Kedvezőtlen adottságú területen a felperes nem támogatható növényt termeszt		
Kfv. IV. 35.292/2018/10		8
A támogatási feltétel vonatkozásában valótlan tényről közölt a kifizetési kérelmében azáltal, hogy elszámolásra nyújtott be olyan számlákat, melyekről büntető bírósági eljárásban megállapításra került, hogy azok mögött „valós gazdasági esemény nem húzódik” és ezáltal az ügyfél költségvetési csalást követett el.		
Kfv. IV.35.189/2018/10.		E
A felperes a 10. táblára vonatkozóan csak részben igazolt, a 11. táblákra vonatkozóan pedig nem igazolt a 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: MVH eljárási tv.) 44. §-a szerinti jogszerű földhasználatot.		
Kfv.IV.35.016/2018/8.		7
A szója (IND01, IND02) hasznosítási kódok tekintetében nem éri el a rendeletben meghatározott minimális hozamot, ezért az adott növények vonatkozásában nem jogosult támogatásra.		
Kfv. IV. 35.480/2017/ 6.		7
A felperes mesterségesen teremtetten meg a támogatási jogosultság megszerzése szükséges körülményeket azzal a céllal, hogy a támogatási rendszer céljaival ellentétes előnyhöz jusson.		
Kfv.IV.35.274/2017/6.		8
Az elszámolni kívánt szolgáltatások nem a beruházás megvalósítását (épített és beépített technológiák létrehozását) hivatottak szolgálni, hanem a beruházást követő üzemeltetési időszakra vonatkoznak.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.IV.35.133/2020/6. BH2021. 29.		E
Visszamenőleges földhasználati jog bejegyzése, a támogatási kérelmet a hatóság elutasította.		
Kfv. IV. 35.160/2018/9.		9
Az adott földterület akkor vehető figyelembe ökológiai jelentőségű területként, ha azt a mezőgazdasági termelő az egységes kérelmében EFA területként jelentette be.		
Kfv. IV. 35.681/2017/7		6
A felperes nem érte el a jóváhagyott támogatási kérelemben a 4. évre vállalt EUME-értéket, így nem felelt meg a Jogcímrendelet 4. § (4) bekezdés f)–g) pontjának és 8. § (3) bekezdésének. A felperes nem tudta igazolni a folyamatos, elismert termelői csoport és termelői szervezet tagságot.		
Kfv.IV.35.325/2017/9.		6, 9
A felperes egyrészt a vállalt üzemméretet a működési időszak második évére (2014) nem tudta teljesíteni, másrészt ökológiai gazdálkodást sem folytat.		
Kfv.IV.35.262/2017/ 6.		E
A felperes támogatási kérelme számos földterület tekintetében alapos, mások tekintetében eltérést állapítottak meg.		
Kfv. IV. 35.596/2017/10.		E
A kérelmező akadályozta a helyszíni szemle lefolytatását.		
Kfv. IV. 35.481/2017/6.		E
A felperes mesterségesen teremtette meg a támogatási jogosultság megszerzése szükséges körülményeket azzal a céllal, hogy a támogatási rendszer céljaival ellentétes előnyhöz jusson.		
Kfv.IV.35.520/2017/4.		8, 9
A felperes kifizetési kérelme a Füves élőhelyek kezelése célprogramban elutasításra került, tekintettel arra, hogy az AKG-támogatás keretében igényelt és az ellenőrzéseket követően megállapított területnagyság különbsége meghaladja a megállapított terület 20%-át		
Kfv.IV.35.404/2017/3.		8
Megállapítást nyertek különböző fajta meg nem felelések, így a füljelző pótlásával kapcsolatos meg nem felelés, az állomány-nyilvántartás egyezősége meg nem felelés és a késedelmek egyed ki-bejelentési meg nem felelés.		
Kfv.IV.35.029/2018/6.		12
A felperes több tábla vonatkozásában nem tartotta be a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot előírásaira vonatkozó rendelkezéseket, többek között a gyommentes állapot megőrzésére vonatkozó előírásait szándékosan megsértette.		
Kfv.V.35.458/2016/13.		9
A helyszíni ellenőrzés az YQ8MA-4-12 blokkazonosítójú 9. táblasorszámú terület, illetve a Y6D1-3-12 blokkazonosítójú 16. táblasorszámú terület vonatkozásában „meg nem felelést” állapított meg		
Kfv.V.35.690/2016/5.		E
A felperes nem őrizte meg, nem tudta bemutatni a gazdaság működésével kapcsolatos bizonylatokat, és 2009. évre elmulasztotta az üzleti tervhez kapcsolódó kommunikációs tervben vállalt feladatok ütemezésének megfelelő teljesítését.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.IV.35.698/2016/11.		E
Az Európai Csalás Elleni Hivatal (a továbbiakban: OLAF) vizsgálatot indított, melynek eredményeképpen megállapította, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő visszaélés történt.		
Kfv.IV.35.090/2017/4.		E
A földhivatali információs rendszer (TakarNet) adatai alapján a hatóság azt állapította meg, hogy a felperes a kérelemben igényelt 10,94 hektár területtel szemben csak 8,68 hektár területre tekinthető a VM rendelet 1. § 8. pontja szerinti jogszerű földhasználónak.		
Kfv.IV.35.543/2016/5.		E
A támogatási ügyet érintő OLAF zárójelentés megállapításai alapján az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő visszaélés történt.		
Kfv.V.35.730/2016/7.		E
A felperes által előterjesztett kérelem kapcsán összesen 6 tábla tekintetében került megállapításra jogosulatlan igénylés.		
Kfv.V.35.689/2016/5.		6
A felperes nem őrizte meg, nem tudta bemutatni a gazdaság működésével kapcsolatos bizonylatokat, és úgy nyilatkozott, hogy a termelőtevékenységét meg sem kezdte, nem valósította meg a 2010–2011. évekre vállalt üzemméretet.		
Kfv.IV.35.290/2016/4		E
A támogatással érintett eszközökön és gépeken tevékenységet még nem végeztek, tehát összességében a vállalt támogatás célja nem valósult meg.		
Kfv.IV.35.046/2017/5.		E
A helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyvben tett megállapítások értelmében az elszámolt tételek, illetve számlák nem támogathatóak.		
Kfv.IV. 35.651/2016/8.		E
Támogatási jogosultság, illetve más projektek vonatkozásában az OLAF vizsgálatot indított, melynek eredményeképpen megállapította, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő visszaélés történt.		
Kfv.III.35.298/2014/7.		1, 9,
A hatóság helyszíni ellenőrzést tartott a felperes másokkal egybeművelt támogatott területén, melynek során a ... fizikai blokkban tarlóégetés nyomait tapasztalva kismértékű gondatlanságot, enyhe szabálytalanságot állapított meg.		
Kfv.III.35.254/2014/6.		5, 7, 9, 11
A felperes a perbeli tábla tekintetében megszegte a vetésváltásra vonatkozó előírásokat.		
Kfv.IV.35.111/2014/4.		5, 7, 9, 11
A helyszíni ellenőrzésen készült jegyzőkönyv szerint a felperes megsértette az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet 1. sz. mellékletének 3. pontjában foglalt hároméves vetésváltásra vonatkozó előírásokat.		
Kfv.III.35.137/2015/4.		12
A 2008. október 15-étől gabonafélék termesztését végző felperes 2013. II. negyedévi áfa-bevallásában levonható adóként vette figyelembe az ... Kft. madárvédelmi berendezések (fészekodúk; a továbbiakban: berendezések) értékesítéséről kiállított három számlájának összesen 534.000 forint adótartalmát. A felperes bérelt földjein elhelyezett berendezések létesítésére felperes korábban támogatási határozat alapján nem termelő mezőgazdasági beruházások jogcímen kapott támogatást.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.III.35.378/2014/8.		8
Állattartótelep korszerűsítése. Rendelkezés be nem tartása miatt a ... megvalósítási hely vonatkozásában az intézkedésben jogosulatlanul vett részt.		
Kfv.IV.35.512/2014/5.		E
...az igényelt és a megállapított terület nagyságának különbsége meghaladta a megállapított terület 0,5%-át, de a 20%-ot nem. Két tábla, az 50, illetve 61 sorszámú tábla esetén a hatóság szándékos túligénylést állapított meg.		
Kfv.III.35.220/2014/6.		E
A felperes kifizetési kérelmét elutasította, és megállapította, hogy felperes az intézkedésben jogosulatlanul vett részt.		
Kfv.III.35.275/2014/4.		E
Az adminisztratív ellenőrzés során a hatóság túligénylést állapított meg.		
Kfv.IV.35.199/2015/8.		E
KAT kedvezőtlen adottságú területeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatások szankciói.		
Kfv.III.35.299/2014/7.		9
A felperes megsértette a tarlóégetési tilalmat.		
Kfv.III.35.297/2014/7.		9
A hatóság helyszíni ellenőrzést tartott a felperes támogatott területein, melynek során a ... fizikai blokkban tarlóégetés nyomait tapasztalva kismértékű gondatlanságot, enyhe szabálytalanságot regisztrált.		
Kfv.IV.35.308/2013/4.		E
A helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyvek alapján a kölcsönös megfeleltetési szabályoknak való meg nem felelést állapította meg.		
Kfv.IV.35.319/2013/3.		E
A kérelem benyújtásának idején a területek nem álltak a felperes jogszerű használatában.		
Kfv.IV.35.485/2013/6.		2, 7
A 19. számú parcellát a kérelemtől eltérően hasznosította.		
Kfv.III.35.201/2013/8.		1, 9
A felperes nem igazolta, miszerint a ... területen gazdálkodók részére szervezett és általa korábban vállalt képzésen részt vett.		
Kfv.IV.37.529/2013/8.		9
Az ellenőrzött területen található védett kunhalom területén a hatóság megállapítása szerint a felperes gazdálkodási tevékenységet végzett annak ellenére, hogy köteles lett volna a mezőgazdasági parcella azonosító rendszerben ... rögzített tájképi elemek, így a kunhalom megőrzésére.		
Kfv.IV.35.430/2013/5.		9
A helyszíni ellenőrzés megállapította, hogy a mezőgazdasági parcella területe nem támogatható, mivel a parcella hasznosítása nem felel meg a kérelemben feltüntetett jogcímnek.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.I.35.779/2012/12. AB is		7, 9
A felperes az egységes területalapú kérelem előterjesztésekor nem nyújtotta be a ritka növényfajtákra vonatkozó igazolását.		
Kfv.IV.35.640/2012/6.		9
A helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyv többek között azt tartalmazta, hogy ... fizikai blokkban található ... parcellában szándékosságból eredően kisméretű, enyhe, rövid távon helyrehozható égetésre került sor.		
Kfv.IV.35.564/2012/4.		E
Kedvezőtlen adottságú területeken történő gazdálkodás. A hatóság az igényelt területek tekintetében ellenőrzést folytatott le, és ennek eredményeként határozatával a korábbi támogatást megállapító határozatát visszavonta.		
Kfv.IV.35.436/2012/4.		2, 4, 7, 9
Az ügyfél a gyepet feltörte, és a „füves élőhelyek kezelése” elnevezésű célprogramban nem támogatható növényi kultúrának megfelelő lucernával vetette be a területet.		
Kfv.IV.35.719/2012/4.		8
Megállapítást nyert, hogy a felperes nem tett eleget a juh ENAR-rendelet szerinti bejelentési kötelezettségének, nem gondoskodott az állattenyésztési törvény szerinti apaállat-használatról, továbbá 400 egyed helyett 377 állatot tartott folyamatosan a tenyésztében.		
Kfv.III.35.036/2013/5		7, 9
Ökológiai szántóföldi növénytermesztés. A felperes az egységes területalapú kérelem előterjesztésekor nem nyújtotta be a ritka növényfajtákra vonatkozó igazolását.		
Kfv.IV.35.636/2012/4.		9
A helyszíni ellenőrzésről jegyzőkönyvet vett fel, amely jegyzőkönyv a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot ... kódokon túlmenően szövegesen is tartalmazott olyan megállapításokat, amelyek arra utaltak, hogy az alperes nem találta megfelelő állapotúnak az ellenőrzéssel érintett táblákat és NATURA 2000 területeket.		
Kfv.V.35.786/2012/9. AB is		7
Kultúrtörténeti és genetikai szempontból kiemelkedő jelentőségű veszélyeztetett, ritka szántóföldi növényfaját tüntetett fel a felperes.		
Kfv.II.35.127/2013/4.		8
A felperes gazdaságában megtartott helyszíni ellenőrzést követően a hatóság megállapította, hogy az állatállományban a regisztrált egyedek száma 97 darab, ezek közül határidőn túl marhalevél nélküli egy darab (1%).		
Kfv.V.35.115/2023/9.		8
Az ENAR-bizonylatok alapján lefolytatott ellenőrzésre figyelemmel jogszerűen került megállapításra, hogy a kérelemmel érintett 5 egyed nem felel meg ... feltételeknek.		
Kfv.IV.35.164/2016/6. AB is		E
A határozat rögzítette, hogy az ügyfél kérelmében 616.74 hektárt jelölt meg, ugyanakkor csak 580,36 hektár nagyságú terület állapítható meg a támogatás alapjául.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
Kfv.IV.35.701/2017/ 4.		9
Zöldítési rendelet 2. §-ában foglalt minimumkövetelmények felperes részéről történő betartása nem volt megállapítható.		
Kfv. 35.029/2018/6 AB is		9, 12
Helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyvben rögzítésre került, hogy a felperes több tábla vonatkozásában nem tartotta be a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot előírásaira vonatkozó rendelkezéseket, a kölcsönös megfeleltetés gyommentes állapot megőrzésére vonatkozó előírásait szándékosan megsértette.		
Kfv. 35.681/2017/7. AB is		6
A felperes nem érte el a jóváhagyott támogatási kérelemben a 4. évre vállalt EUME-értéket.		
Kfv. 35.199/2015/8. AB is		E
A kedvezőtlen adottságú területeken (a továbbiakban: KAT) történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás kifizetése iránti kérelmet nyújtott be a kérelmező. A hatóság a kérelmet elutasította.		
Kfv. 35.036/2013/5. AB is		7
A felperes kultúrtörténeti és genetikai szempontból kiemelkedő jelentőségű veszélyeztetett, ritka szántóföldi növényfajtát tüntetett fel. Vis maior miatt a növények elültetésére nem került sor.		
EBH2019. K.1. (Kfv.IV.35.662/2017.)		6
I. Intézkedésben való jogosulatlan részvétel megállapítására közvetlenül alkalmazandó uniós jogi normában előírt elévülési határidőben van jogszerű lehetőség. Ennek hiányában alkalmazandó a 2007. évi XVII. tv. 64. § (1) bekezdése és a 69. § (8) bekezdés szerinti ötéves elévülési, illetve jogvesztő határidő. II. Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból többéves program keretében nyújtandó vidékfejlesztési támogatás visszafizetésének megállapításához való jog mindaddig nem évül el, amíg a program véglegesen le nem zárult. Az uniós pénzügyi érdekek védelmében a 2988/95/EK Euratom tanácsi rendelet csak a jogvesztő határidő kiterjesztésére ad lehetőséget.		
BH2017. 134. (Kfv.IV.35.135/2016.)		E
Földhasználati nyilvántartásba történő bejegyzés hiánya esetén a mezőgazdasági terület tulajdonosának a bejegyzés önhibán kívüli okból történő elmaradását igazolni kell ahhoz, hogy az európai uniós támogatás igénybevételénél jogszerű földhasználónak minősüljön.		
BH2017. 354. Kfv.IV.35.574/2016		E
A mezőgazdasági termelők gazdaságátadáshoz kötődő, 2012. évvel induló támogatásai tekintetében a támogatási időszak megnyílása az az időpont, ami a kérelem benyújtására a 121/2012. (XI. 28.) VM rendeletben megállapított időtáv kezdete.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
BH2021. 29 (Kfv.IV.35.133/2020)		E
A mezőgazdasági támogatási határozatot saját hatáskörben visszavonó határozattal szemben önálló jogorvoslatnak van helye, melynek elmulasztása esetén a visszavonás jogszerűsége a visszatartás elrendelése során újból nem tehető vita tárgyává.		
BH2024. 54. (Kfv.VI.35.126/2023/8)		8
Tejhasznú tehéntartás mezőgazdasági támogatására vonatkozóan speciális szabályként a Jogcímrendelet, különös jogszabályként a Támogatási törvény és általános normaként az Ákr. alkalmazandó. A Jogcímrendelet alapján a tejhasznú tehéntartás többéves támogatási időszakon belül éves támogatása azon tejhasznú, azaz ellett tehenek után igényelhető, amelyek a tárgyév március 31-én a mezőgazdasági termelő tenyészetében találhatók.		
EBH2016. K.30. (Kfv. IV. 35.431/2015.)		E
Elektronikusan benyújtott mezőgazdasági támogatási kérelem elbírálásakor a hatóság nem hagyhatja figyelmen kívül a mezőgazdasági termelő vétlenségét bizonyos adatok pontatlan megjelöléséért.		
BH2016. 259. (Kfv. IV. 35.429/2015.)		E
Elektronikusan benyújtott mezőgazdasági támogatási kérelem elbírálásakor a hatóság nem hagyhatja figyelmen kívül a mezőgazdasági termelő vétlenségét bizonyos adatok pontatlan megjelöléséért.		
EBH2012. K.25. (Kfv. I. 35.575/2011)		E
Mezőgazdasági támogatást csak a jogszabályban meghatározott értékelési előírások megsértése esetén lehet visszavonni.		
BH2017. 246. (Kfv.IV.35.273/2016.)		8
A felperes mezőgazdasági támogatás igénylése során nem alanyi jogot érvényesít. A vonatkozó igazolás módjára irányadó jogszabályok maradéktalan betartása a támogatások előfeltetele, a jogi szabályozásban előírtakat nem lehet kiváltani az ügyfelek tetszőleges bizonyítékaival. Az agrártámogatástól való elesés jogszabályi kötelezettségek be nem tartása miatt nem azonos az alanyi jogi sérelemmel.		
BH2013. 138. (Kfv. I. 35.785/2011.)		E
Mezőgazdasági támogatás iránti kérelem kötelező melléklete az üzleti és pénzügyi terv, ennek hiányában a kérelem alkalmatlan az elbírálásra. A kérelem ezen hiányossága utólag önkéntes hiánypótlással sem pótolható.		
BH2015. 337. (Kfv. III. 35.352/2014.)		E
A mezőgazdasági támogatás kifizetése iránti kérelmet el kell utasítani, és a támogatási határozatot vissza kell vonni, ha az ügyfél a helyt adó vagy részben helyt adó támogatási határozat közlésétől számított 9 hónapon belül kifizetési kérelmet nem nyújt be. Az ügyfél nem hivatkozhat alappal arra, hogy a támogatási kérelemnek helyt adó határozatban a kifizetési kérelemre vonatkozó jogszabályi rendelkezés nem szerepelt.		

A határozat száma	A határozat alapja	1–14. kategória
BH2015. 318. (Kfv. IV. 35.145/2014.)		E
Fiatal mezőgazdasági termelők támogatásához az adott településen való lakást a lakcím-kártya másolata helyett a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala által a központi személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban tárolt adatokról kiadott kivonat hiteles másolata is megfelelően igazolja.		
BH2020. 125. (Kfv.IV.35.575/2019.)		8
Mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások körében ha az építési beruházás készültségi foka részleges, akkor jellemzően az üzemeltetés sem kezdődhet meg, és a korszerű működés realizálódása is kétsédelmet szenved. A részlegesség tekintetében nem lehet azonban ezeket a szempontokat feltétel nélkül, kumuláltan figyelembe venni. A teljesítés így megállapított részleges voltának megfelelően ilyenkor csak arányos mértékű jogkövetkezmény alkalmazható.		
BH2021. 90. (Kfv.IV. 35.324/2020.)		E
A fiatal mezőgazdasági termelők évenkénti benyújtandó támogatási kérelmének megfelelősége az európai jog közvetlen alkalmazásán is alapul.		
BH2013. 320. (Kfv. IV. 35.314/2012.)		E
A fiatal mezőgazdasági termelők számára nyújtandó támogatások esetén a kifizetési kérelem megalapozottságának nem feltétele a földhasználati jogcím bejelentésére vonatkozó kötelezettség. A kérelmezőnek azonban bizonyítania kell, hogy a támogatással érintett földterületen ténylegesen gazdálkodik.		
EBH2018. K.12. (Kfv.IV.35.056/2017.)		E
Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások körében gépjárműbeszerzésre irányuló támogatások esetén a lopás és más vis maior eseteken a szükséges cserére a körülmények függvényében nem feltétlenül és nem kizárólag az új beszerzésre vonatkozó szabályok alkalmazandók		

** az itt szereplő szövegek jellemzően a határozatokból kivett részletek*

Forrás: saját készítés

4. táblázat. Az alapvető jogok biztosának jelentései és az 1–14 kategória kapcsolata

1: művelési ág, 2: művelési ág váltása, 3: művelés felhagyása, 4: extenzív gazdálkodás, 5: intenzív gazdálkodás, 6: gazdálkodás intenzifikációja, 7: termesztett növények, 8: tartott állatok, 9: művelési módok, 10: gépesítés, 11: talajjavítás, 12: növényvédelem, 13: öntözés, 14: talajművelés, E: egyik csoportba sem sorolható

Szám	A panasz alapja*	Kapcsolódás 1–14-eshez
OBH 5290/2007.		E
A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) 2004-ben annak ellenére, hogy 2,1 ha terület után nyújtotta be a kérelmét, csak 0,92 ha támogatható területet ismert el, és a 2004. évre átutalt előleg visszafizetésére kötelezte, illetve a kérelmezett és a támogathatónak elfogadott terület különbségének megfelelő összeget a 2006–2007. évi támogatásból levonásba helyezte.		
OBH 2089/2008.		9
A panaszos részére a 2005-ben visszamenőleg megállapított 2004. évtől járó agrár-környezetgazdálkodási támogatás folyósításának megszüntetését sérelmezte.		
OBH 2206/2008.		E
A hatóság kérelmének részben helyt adott 2007. február 20-án kelt és 2007 áprilisában kézbesített határozatában, amellyel szemben a panaszos 2007. május 3-án postára adott fellebbezési kérelemmel élt.		
OBH 2236/2008		8
2006. július 27-én anyatehéntartás-támogatási kérelmet nyújtott be az MVH-hoz. A támogatás elbírálásáról szóló határozattal (melyet 2007. május 23-án vett át) nem értett egyet, ezért fellebbezéssel élt. 2008. március 27-én hozzám intézett beadványában sérelmezte, hogy fellebbezésére 10 hónap elteltével sem született döntés. Külön sérelmezte, hogy szándékos elkövetőnek minősítették az ügy kivizsgálása nélkül, ami miatt őt méltánytalanul súlyos anyagi és erkölcsi veszteség érte.		
AJB-1906/2012.		9
A panaszos véleménye szerint sérül a jövő nemzedékek egészséges környezethez való joga, mivel az ex lege védett területeknél nem jelölhető ki védőövezet akkor sem, ha az indokolt lenne.		
AJB-4061/2012.		12
A panaszos beadványában a parlagrafüvel kapcsolatos kormányzati cselekvések hiányát, illetve elégtelenségét sérelmezte, valamint kifogásolta, hogy a parlagrafü elleni hatósági fellépés és bírságolási rendszer nem kellően hatékony.		
AJB-4313/2012.		7
A panaszos – a támogatáshoz szükséges minimum pontszámot el nem érő – kérelme forráshiány miatt elutasításra került.		
AJB-3069/2012.		9
Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi szervek (környezetvédelmi felügyelőségek, víz-ügy szervezettek, nemzetipark-igazgatóságok) finanszírozásának és a környezetvédelmi állami feladatok ellátásának kérdésével összefüggésben felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének veszélye, a projekt keretében a témát érintően vizsgálatot indítottam.		

Szám	A panasz alapja*	Kapcsolódás 1–14-eshez
AJB-831/2012.		11, 12
A panaszos szerint a gödöllői Szent István Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) területén nitrát, valamint növényvédő szereket (atrazin, dezetil atrazin, metolaklór és propazin) tartalmazó, határérték feletti koncentrációt mértek a hálózati vízben.		
AJB-4151/2013.		1, 7, 9, 12
A hivatkozott jogszabályokban rögzített eljárások nélkülözik a nyilvánosságot, az átláthatóságot, a tisztességes eljárás elvét, mivel az azok alapján meghozott döntéseket nem kell indokolni, és azokkal szemben nincs jogorvoslati lehetőség sem [...] ellentételek Magyarország Alaptörvénye [...] P) cikkében rögzített termőföld védelmével kapcsolatos követelményekkel.		
AJB-4188/2014.		
A JB-4061/2012. számon – részben állampolgári beadvány alapján, részben hivatalból – átfogó vizsgálatot folytatott a parlagfű elleni védekezéssel összefüggésben. A vizsgálat lezárásaként kiadott jelentést követően a parlagfű elleni fellépés társadalmi fontosságára tekintettel utóvizsgálat lefolytatását tartotta szükségesnek.		
AJB-4546/2014.		12
Panaszosok több esetben közérdekű bejelentést tettek a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal által üzemeltetett Parlagfű Bejelentő Rendszeren keresztül a lakosság által feljűk továbbított adatok alapján, a parlagfűvel szennyezett területekről. Panaszosok sérelmezték, hogy egyes esetekben a válasz 30 napon túl érkezett meg, de olyan is előfordult, hogy a bejelentés kivizsgálása elmaradt.		
AJB-1295/2016.		8
A miniszter 2014 decemberében új eljárást rendelt el, de – a 2015 májusában benyűjtott panasz szerint – az MVH-nál nem történt semmi, holott jogerős területalapű döntés hiányában, sem az anyajuh, sem a kérődző szerkezetátalakítási program támogatási összegeit nem kapja meg a panaszos.		
AJB-680/2016.		9
Agrár-környezetgazdálkodási támogatást elutasító határozat ellen 2014 októberében nyűjtott be fellebbezést. A panasz 2015. októberi benyűjtásáig a fellebbezés elbírálására jogosult Miniszterelnökséget vezető miniszter a jogorvoslati kérelemről nem döntött.		
AJB-2583/2014.		E
A panaszosok az MVH több eljárását, a kérelmek elbírálásának elhűzódását kifogásolták.		
AJB-2221/2014.		E
A panaszosok – többek között – a fellebbezés késedelmes felterjesztését és elbírálásának elhűzódását kifogásolták.		
AJB-2174/2015		E
A panaszosok alapvetően az MVH elsőfokú döntései ellen benyűjtott fellebbezéseikben a döntés elmaradását, illetve azok határidőn túl történő elbírálását kifogásolták.		

Szám	A panasz alapja*	Kapcsolódás 1–14-eshez
AJB-7970/2015. (AJB-1085/2016.)		E
A panaszosok alapvetően az MVH elsőfokú döntései ellen benyújtott fellebbezéseikben a döntés elmaradását, illetve azok határidőn túl történő elbírálását kifogásolták.		
AJB-8120/2015. (AJB-169/2016.)		E
A panaszosok alapvetően az MVH elsőfokú döntései ellen benyújtott fellebbezéseikben a döntés elmaradását, illetve azok határidőn túl történő elbírálását kifogásolták.		
AJB-7970/2015.		E
Határidő-túllépés.		

* az itt szereplő szövegek jellemzően a jelentésekből kivett részletek

Forrás: saját készítés

5. táblázat. A mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos döntések sora
az Alkotmánybíróság elé is került két ügyben

1. ügy: 3148/2022. (IV. 1.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Határozatot hozó/kérelmező	A döntés lényege	Határozat kelte
indítványozó	államtól haszonbérleti szerződés alapján előhaszonbérleti joggal haszonbérleti szerződés alapján műveli a területet	2013.12.02-ig zavartalanul
NFA	pályázatot hirdet a haszonbérleti szerződés lejárta előtt, és mással köt szerződést	?
indítványozó	bejelenti, előhaszonbérleti jogával élni kíván	2014.02.07.
Gyulai Járásbíróság, 1.P.20.517/2014/8.	elutasította az előhaszonbérleti jogra való hivatkozást, maradt az új haszonbérelő	2014.12.02.
Gyulai Törvényszék kelt, 9.Pf.25.447/2015/7.	megváltoztatta az első fokot, érvényesítette az előhaszonbérleti jogot, haszonbérleti szerződést hozott létre állam és elővásárlási jogosulttal	2015.10.19.
Gyulai Törvényszék 9. Pf.25.447/2015/7. számú ítélete alapján	Az indítványozó kft. földhasználati jogát a 2013.12.03-ra visszamenőleges hatállyal bejegyezték.	2015.11.02.
Kúria Pfv.V.22.072/2015/6	Gyulai Törvényszék ítéletét tartotta fenn	2016.03.02.
AB indítványt benyújtó	egységes területalapú támogatás (SAPS) jogcímen támogatási összeg kifizetése iránti kérelmet terjesztett elő az érintett ingatlanokra	2014.05.15.
MVH 487/0401/15115/38/2014. számú határozatával	23.949.494 Ft támogatási összeget	2016.06.06.

Határozatot hozó/kérelmező	A döntés lényege	Határozat kelte
MÁK Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Támogatásokért Felelős Elnök-helyettese – mint elsőfokú hatóság 487/4401/23/2/2017.	az indítványozó kft. kérelmét elutasította, 20.517.127 Ft összeg erejéig kizárta őt a támogatásból	2017.10.13.
AM Agrártámogatások Jogorvoslati Főosztálya, AJF/2499/2019. számú határozatával	elsőfokú döntést jóváhagyta	2019.05.06.
Szegedi Törvényszék 10.K.700.146/2020/6.	keresetet elutasította, mert a hatósági döntés jog-szerű volt tekintettel arra, hogy nem volt meg a kettős feltétel: nem volt jogosult és nem művelte a területet. hiv.: KGD2019.86. számú eseti döntésre	2020.06.15.
Kúria Kfv. IV.35.405/2020/7	az ítéletet fenntartotta, hivatkozott a KGD 2019.86.-ra, utólag nem lehet létrehozni a jogosultságot, mert a jogosultság tényen és nem jogon alapul	2020.11.17.
AB végzés	alkotmányjogi panasz elutasításáról	2022.04.01.

Forrás: saját készítés

2. ügy: 3368/2019. (XII. 16.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Határozatot hozó/kérelmező	A döntés lényege	Határozat kelte
Az elsőfokú hatóság	határozatával a kérelemnek részben helyt adott, és 2006. évre 538 darab hízott bika után 21.440.376 forint támogatási összeget állapított meg	2009.11.13.
másodfok	nem volt, az elsőfokú döntés jogerőre emelkedett	
elsőfokú hatóság	Ezt a jogerős határozatot visszavonta, és az indítványozót a támogatási összeg visszafizetésére kötelezte	2013.05.27.
másodfokú hatóság	helybenhagyta	2013.08.30.
Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	hatályon kívül helyezte az első- és másodfokon hozott határozatokat, mert a 2006. évi támogatás visszavonására vonatkozó jog elévült 5 év letelt, új eljárásra nem kötelezte	2015.09.02.
elsőfokú hatóság	A 2008. évre vonatkozóan a 42/2008. (IV. 4.) FVM rendelet alapján az alperes az indítványozónak 1.219.167 forint támogatási összeget állapított meg 29 bázis jogosultság figyelembevételével	2011.01.21-én kelt határozatával

Határozatot hozó/kérelmező	A döntés lényege	Határozat kelte
másodfokú hatóság	nincs, mert nem fellebbezett, az első fok jog- erőre emelkedett	-
kártérítési per	2008. évihez késké állapította meg 2009-ben a 2006-os bázis év állományát, ebből eredt a kára, és a keret is kiürült	?
Fővárosi Törvényszék P. 24.378/2015/	Ptk. közigazgatási jogkörben okozott kár elhá- ritható lett volna rendes jogorvoslattal	2016.03.03.
Fővárosi Ítéltábla Pf. 20.458/2016/5	helyben hagyta és kiegészítette, hogy a jogor- voslattal alkalmas lehetett-e volna a kár megelő- zésre, a válasza: igen	2016.09.01.
Kúria Pfv. 22.125/2017/6	az ítéletet hatályában fenntartotta	2018.12.12.
AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2019.12.16.

Forrás: saját készítés

Az Alkotmánybíróság elemzett határozatai

(a honlap elérhetősége: <https://alkotmanybirosag.hu/>)

- 28/2017. (X. 25.) AB határozat a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról
- 27/2017. (X. 25.) AB határozat a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény 1. §-ával megállapított módosításával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. § és 38. §-a és a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról
- 4/2017. (II. 28.) AB határozat az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételeének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 16. § (10) bekezdése, valamint 57. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárásáról

- 16/2015. (VI. 5.) AB határozat az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, de még ki nem hirdetett, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról
- 3386/2023. (VII. 27.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3381/2022. (X. 12.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3330/2022. (VII. 21.) AB határozat alkotmányjogi panasz elutasításáról
- 3231/2022. (V. 11.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3148/2022. (IV. 1.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3137/2022. (IV. 1.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3255/2021. (VI. 11.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3131/2021. (IV. 14.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3088/2021. (III. 4.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3436/2020. (XII. 9.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3305/2020. (VII. 24.) AB határozat alkotmányjogi panasz elutasításáról
- 3270/2020. (VII. 9.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3162/2020. (V. 21.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3057/2020. (III. 2.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3018/2020. (II. 4.) AB végzés bírói kezdeményezés visszautasításáról
- 3368/2019. (XII. 16.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3272/2019. (X. 30.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3261/2019. (X. 30.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3224/2019. (X. 11.) AB határozat utólagos normakontroll indítvány elutasításáról
- 3145/2019. (VI. 13.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3144/2019. (VI. 13.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3022/2019. (I. 21.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3387/2018. (XII. 14.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3347/2018. (X. 26.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3345/2018. (X. 26.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3344/2018. (X. 26.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3077/2018. (II. 26.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3049/2018. (II. 13.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat alkotmányjogi panasz elutasításáról
- 3150/2017. (VI. 14.) AB határozat bírói kezdeményezés elutasításáról
- 3007/2017. (II. 2.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3249/2016. (XI. 28.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3115/2016. (VI. 21.) AB határozat alkotmányjogi panasz elutasításáról
- 3008/2016. (I. 25.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3129/2015. (VII. 9.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3128/2015. (VII. 9.) AB határozat bírói kezdeményezés elutasításáról
- 3110/2015. (VI. 23.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3003/2015. (I. 12.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
- 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat bírói kezdeményezés elutasításáról

3103/2014. (IV. 11.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
3102/2014. (IV. 11.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
3101/2014. (IV. 11.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
3100/2014. (IV. 11.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
3099/2014. (IV. 11.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
3052/2013. (II. 28.) AB határozat bírói kezdeményezés elutasításáról
3019/2013. (I. 28.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
3225/2012. (IX. 17.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
3206/2012. (VII. 26.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról
3018/2012. (VI. 21.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek szószólójának elemzett dokumentumai
a jelentések kivételével**

(honlap elérhetősége: <https://www.ajbh.hu> és <https://www.ajbh.hu/en/dr.-bandi-gyula>)

Beszámolók

Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2013,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2014
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2014,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2015
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2015,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2016
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2016,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2017
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2017,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2018
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2018,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2019
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2019,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2020
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2020,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2021
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2021,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2022
Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2022,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2023

Elvi állásfoglalások, figyelemfelhívások, javaslatok
– A jövő nemzedékek szószólójának dokumentumai

- A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a talaj védelméről, 2016
Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólója elvi állásfoglalása az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról, 2017.
A Jövő Nemzedékek Szószólójának javaslatai a parlagrafü probléma elleni hatékony fellépések tekintetében, 2017
A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása az öntözéses gazdálkodásról szóló T/7845 törvényjavaslattal kapcsolatos alkotmányossági aggályokról, 2019.
A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási javaslata a felszín alatti vízkészlet védelme érdekében, 2020
A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása A mezőgazdasági öntözési célú kutak létesítésével és fennmaradásával kapcsolatos eljárásokkal szembeni alkotmányos elvárásokról, 2021
A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a naperőmű telepítés és a termőföldvédelem kérdései kapcsán, 2021
A jövő nemzedékek szószólójának észrevételei a vízgazdálkodásról szóló törvény módosításáról szóló törvénytervezetre vonatkozóan, 2023

Állami Számvevőszék elemzett dokumentumai

(a honlap elérhetősége: <https://www.asz.hu/>)

- Ellenőrzési Alapelvek a számvevőszéki ellenőrzés általános alapelvei, 2015.
Ellenőrzési Alapelvek A megfelelőségi ellenőrzés alapelvei, 2015.
Ellenőrzési Alapelvek A teljesítmény-ellenőrzés alapelvei, 2015.
Módszertani útmutató a megfelelőségi ellenőrzéshez, 2020.
Módszertani útmutató a teljesítmény-ellenőrzéshez, 2020.
B/4745 Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére, 2015.
B/8 Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2017. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére, 2018
B/6003 Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2018. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére, 2019.
1027 Tájékoztató az európai uniós támogatások 2009. évi felhasználásának ellenőrzéséről, 2010.
1104 Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2010. évi tevékenységéről, 2011.

- 1123 Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről, 2011.
- 1288 Jelentés a hazai és uniós forrásból finanszírozott, munkahelyteremtést és -megőrzést elősegítő támogatások rendszerének ellenőrzéséről, 2012.
- 12106 Jelentés a nemzeti park igazgatóságok feladatellátásának és vagyonkezelésének ellenőrzéséről, 2012.
- 12109 Jelentés az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos 2011. évi tevékenységek ellenőrzéséről, 2012
- 13193 Jelentés az állami vagyon feletti kontroll – Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről, 2013.
- 14019 Jelentés az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság működésének és gazdálkodásának ellenőrzéséről, 2014.
- 14098 Jelentés a Magyar Államkincstár működésének és gazdálkodásának ellenőrzéséről, 2014.
- 14207 Jelentés a 2013. évi zárszámadásról – Magyarország 2013. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről, 2014
- 14236 Jelentés az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről, 2014.
- 15215 Jelentés az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről, 2015.
- 16043 Jelentés A Magyar Államkincstár ellenőrzése A Magyar Államkincstár közigazgatási hatósági tevékenységének, valamint központosított illetmény-számfejtési rendszerének ellenőrzése, 2016.
- 16066 A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Nyugat-dunántúli Vízügyi Igazgatóság, 2016.
- 16069 A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság, 2016.
- 16071 A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Alsó-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság, 2016.
- 16072 A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Felső-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság, 2016.
- 16073 A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Közép-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság, 2016.
- 16079 A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Észak-Magyarországi-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság, 2016.
- 16126 Jelentés Utóellenőrzések Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek utóellenőrzése 2016.
- 17099 Jelentés Utóellenőrzések Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek utóellenőrzése 2017.
- 17123 Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2017.
- 17129 Jelentés A Magyar Államkincstár működésének és gazdálkodásának utóellenőrzése, 2017.

- 18086 Jelentés A Magyar Államkincstár gazdálkodásának ellenőrzése, 2018.
- 17208 2016. évi zárszámadás Magyarország 2016. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése, 2017.
- 18203 Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2018.
- 18285 Jelentés A központi alrendszer intézményei – A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, 2018.
- 18275 2017. évi zárszámadás Magyarország 2017. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése
- 19018 Jelentés Utóellenőrzések A nemzeti park igazgatóságok feladatellátásának és vagyonkezelésének ellenőrzése – Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság, 2019.
- 19019 Jelentés Utóellenőrzések A nemzeti park igazgatóságok feladatellátásának és vagyonkezelésének ellenőrzése – Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság, 2019.
- 19020 Jelentés Utóellenőrzések A nemzeti park igazgatóságok feladatellátásának és vagyonkezelésének ellenőrzése – Körös-Maros Nemzeti Park Igazgatóság, 2019.
- 19032 Jelentés A Magyar Államkincstár ellenőrzési tevékenységének ellenőrzése, 2019.
- 19036 Jelentés Utóellenőrzések A nemzeti park igazgatóságok feladatellátásának és vagyonkezelésének ellenőrzése – Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság, 2019.
- 19158 Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2019.
- 19197 2018. évi zárszámadás Magyarország 2018. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése, 2019.
- 19202 Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2019.
- 19249 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Bükk Nemzeti Park Igazgatóság, 2019
- 19250 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Körös–Maros Nemzeti Park Igazgatóság, 2019
- 19251 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság, 2019
- 19252 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatóság, 2019
- 19253 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Fertő–Hanság Nemzeti Park Igazgatóság, 2019
- 19254 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság, 2019
- 19255 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Duna–Dráva Nemzeti Park Igazgatóság, 2019

- 19256 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóság, 2019
- 19257 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Duna-Ípoly Nemzeti Park Igazgatóság, 2019
- 19258 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Aggteleki Nemzeti Park Igazgatóság, 2019.
- 20213 Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2020.
- 21079 Jelentés 2020. évi zárszámadás Magyarország 2020. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése
- 21083 Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2021.
- 22020 Jelentés Központi költségvetési szervek ellenőrzése Az Országos Vízügyi Főigazgatóság középírányító központi költségvetési szerv ellenőrzése, 2022
- 22042 Jelentés A Magyar Államkincstár nyilvánosságra hozott adatai, információi és a beszámolók kezelésével kapcsolatos tevékenységének ellenőrzése, 2022.
- 22061 2021. évi zárszámadás Magyarország 2021. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése
- 23028 Jelentés Az állami vagyon ellenőrzése Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2023.
- 23047 2022. évi zárszámadás Magyarország 2022. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése

8. melléklet

A Magyar Államkincstár elemzett közleményei és tájékoztatói az ott megjelenő jogszabályok listájával

(A honlap elérhetősége: <https://www.mvh.allamkincstar.gov.hu/>)

- A Magyar Államkincstár 24/2023. (IV.24.) számú KÖZLEMÉNYE
A Magyar Államkincstár 31/2023. (VI. 05.) számú KÖZLEMÉNYE
A Magyar Államkincstár 57/2021. (VII. 19.) számú KÖZLEMÉNYE
A közleményekben szereplő jogszabályok és tájékoztatók listája
- az Európai Parlament és a Tanács 2021. december 2-i, a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP Stratégiai Terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2115/2021/EU rendelete,
- az Európai Parlament és a Tanács 2021. december 2-i, a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2116/2021/EU rendelete,
- a Bizottság (EU) 2022. május 4-i, az (EU) 2021/2116 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a közös agrárpolitika keretében működő integrált igazgatási és kontrollrendszer, valamint a feltételeességhez kapcsolódó közigazgatási szankciók alkalmazása és kiszámítása tekintetében történő kiegészítéséről szóló 2022/1172/EU felhatalmazáson alapuló rendelete,
- a Bizottság (EU) 2022. május 31-i, az (EU) 2021/2116 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a közös agrárpolitika keretében működő integrált igazgatási és kontrollrendszer tekintetében történő alkalmazására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2022/1173 végrehajtási rendelete,
- a Bizottság (EU) 2022. július 27-i, az (EU) 2021/2115 európai parlamenti és tanácsi rendeletről a földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó 7. és 8 előírás (GAEC-előírások) alkalmazása tekintetében a 2023. igénylési évre biztosított eltérésről szóló 2022/1317/EU végrehajtási rendelete,
- az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i, a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1306/2013/EU rendelete,
- az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1305/2013/EU rendelete, – a Tanács 2005. szeptember 20-i, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK rendelete;

- a Bizottság 2014. március 11-i, az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről szóló 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete;
- A Bizottság 2014. július 17-i, az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról szóló 809/2014/EU végrehajtási rendelete; 14
- A Bizottság 2014. július 17-i, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 808/2014/EU végrehajtási rendelete
- 2011. évi CLXVIII. törvény A mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről
- 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről
- 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet A növényvédelmi tevékenységről
- 71/2015. (XI. 3.) FM rendelet a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerről
- 13/2023. (IV. 19.) AM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból és a központi költségvetésből finanszírozott egyes támogatások igénybevételevel kapcsolatos eljárási szabályokról
- 14/2023. (IV. 19.) AM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból, valamint Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatások igénybevétele során alkalmazandó feltételekről
- 16/2023. (IV. 19.) AM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból finanszírozott fenntarthatóságot elősegítő alapszintű-jövedelemtámogatás, az ahhoz kapcsolódó átmeneti nemzeti támogatás, valamint a fenntarthatóságot elősegítő, átcsoportosítással nyújtható kiegészítő jövedelemtámogatás igénybevételevel kapcsolatos egyes kérdésekről
- 15/2023. (IV. 19.) AM az Agro-ökológiai Programhoz kapcsolódó támogatás igénybevételenek részletes szabályairól
- 17/2023. (IV. 19.) AM rendelet a termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételenek szabályairól
- 19/2023. (IV. 19.) AM rendelet a fiatal mezőgazdasági termelők támogatásáról
- 132/2004. (IX. 11.) FVM rendelet a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján az Európai Unió által társfinanszírozott mezőgazdasági területek erdősítéséhez nyújtott támogatás igénybevételenek részletes szabályairól
- 88/2007. (VIII. 17.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mezőgazdasági területek erdősítéséhez nyújtandó támogatás igénybevételenek részletes szabályairól

- 124/2009. (IX. 24.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból az erdő-környezetvédelmi intézkedésekhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről
- 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról
- 94/2015. (XII. 23.) FM rendelet az elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó egyes szabályokról és a vis maiorral összefüggő egyes miniszeri rendeletek módosításáról
- 57/2015. (XII. 23.) MvM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból, valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alapból finanszírozott intézkedések megvalósulásának időtartama alatt, elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó egyes szabályokról
- 23/2007. (IV. 17.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételeének általános szabályairól
- 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet a kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos szabályokról
- 27/2014. (XI. 25.) FM rendelet a kárenyhítési hozzájárulás megfizetésével, valamint a kárenyhítő juttatás igénybevételeével kapcsolatos egyes kérdésekről
- VP4-10.1.1-21 Agrár-környezetgazdálkodási kifizetés (VP AKG 2021)
- VP4-11.1.1-11.2.1-21 Ökológiai gazdálkodásra történő áttérés, ökológiai gazdálkodás fenntartása (VP ÖKO 2021) ;
- VP4-11.1.1-11.2.1-18 Ökológiai gazdálkodásra történő áttérés, ökológiai gazdálkodás fenntartása (VP ÖKO 2018);
- VP5-8.1.1-16 Erdősítés támogatása (VP-erdősítés);
- VP4-4.4.1-16 Élőhelyfejlesztési célú nem termelő beruházások VP_Élőhely NTB);
- VP4-4.4.2-16 Vízvédelmi célú nem termelő beruházások: vízvédelmi és vizes élőhely létrehozása, fejlesztése (VP-vizes élőhely NTB);
- VP5-8.4.1-16 Az erdőgazdálkodási potenciálban okozott erdőkárok helyreállítása;
- VP4-12.1.1-16 Natura 2000 mezőgazdasági területeknek nyújtott kompenzációs kifizetések (VP-Natura 2000 gyp);
- VP4-12.2.1-16 Natura 2000 erdőterületeknek nyújtott kompenzációs kifizetések (VPNatura 2000 erdő);
- VP4-15.1.1-17 Erdő-környezetvédelmi kifizetések (VP-EKV);
- VP5-8.2.1-16 Agrár-erdészeti rendszerek létrehozása (VP-AER);
- VP5-8.3.1-17 Az erdőgazdálkodási potenciálban okozott erdőkárok megelőzése;
- VP5-8.5.1-17 Az erdei ökoszisztémák ellenálló képességének és környezeti értékének növelését célzó beruházások (VP EÖKO);

- VP3-17.1.1-16 Mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatás (VP biztosítási díjtámogatás); 22. VP3-14.1.1-16 A tejágazat szerkezetátalakítását kísérő állatjóléti támogatás (VP-tejszerkezet);
- VP4-10.2.1.2-17 Védett őshonos és veszélyeztetett mezőgazdasági állatfajták genetikai állományának ex situ vagy in vitro megőrzése, továbbá a genetikai beszükülést megelőző tanácsadói tevékenységek támogatása (VP Őshonos állatok ex situ vagy in vitro);
- VP4-10.2.1.1-21 A védett őshonos és veszélyeztetett mezőgazdasági állatfajták genetikai állományának in situ megőrzése (VP Őshonos állatok in situ);
- VP3-14.1.3-22 Kiskérődző állatjóléti támogatás (VP-kiskérődző állatjólét);
- VP3-14.1.2-22 Méh állatjóléti támogatás (VP méh állatjólét);
- VP3-14.1.4- 22 Baromfi állatjóléti támogatás (VP-Baromfi állatjólét).

