



Dr. Fazekas Sándor úr részére
miniszter

Földművelésügyi Minisztérium

Budapest
Kossuth L. tér 11.
1055

Tisztelt Miniszter Úr!

A Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, a Magyar Természetvédők Szövetsége és a WWF Magyarország korábban már többször hangot adott a természetvédelmi intézményrendszer tervezett változtatásával kapcsolatos aggályainak. 2014. decemberében az Ön előterjesztésében az Országgyűlés elé került a T/2366. számú „az egyes agrártárgyú törvények módosításáról” szóló javaslat, melyhez 2015. januárjában részletes észrevételeket küldtünk Önnek. A javaslat időközben lekerült az Országgyűlés napirendjéről, ugyanakkor némileg módosított tartalommal a természetvédelmi vonatkozású részei újra a Parlament elé kerülnek. A T/3788 számú, „az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról” szóló javaslat a korábban általunk kritikával illetett szakaszokat változás nélkül tartalmazza, és további, számunkra aggályos elemeket is magában hordoz. Az alábbiakban ismételten összefoglaljuk a javaslattal kapcsolatos álláspontunkat.

Általánosságban:

Általánosságban fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy az előterjesztés természetvédelmi vonatkozású paragrafusainak indokolásában továbbra sem található utalás arra, hogy mely szakmai érvek vezettek a javaslat előkészítéséhez. Ismereteink szerint az eddigiekben nem merültek fel olyan aggályok az igazgatóságok tevékenysége kapcsán, melyek indokolnák a tervezett módosításokat, sőt az elmúlt években a korábbiaknál nagyobb mértékű forrást használhattak fel a védettségi szint helyreállításával kapcsolatos kisajátításokra, így nem látjuk indokoltnak a vagyonkezelési jogköreiket csorbító intézkedéseket.

Megdöbbenéssel szembesültünk az előterjesztés indoklásában az NFA természetvédelmi cselekvőképességéről szóló állítással, melyből – bár a jogszabálytervezet erre vonatkozó konkrét utalást nem tesz – egyértelművé válik a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében lévő haszonbérbe adással hasznosított területek teljes egészében történő elvonásának kormányzati szándéka. Erre vonatkozóan az Ön által jegyzett 2015. január 19-én megküldött levél így fogalmaz:
„Tájékoztatom, hogy a levelükben foglaltakkal ellentétben nincs olyan kormányzati szándék, amely mintegy 50 ezer hektár védett természeti területet csoportosítana át a nemzeti park igazgatóságoktól az NFA-hoz.”

Az indoklás ezzel szemben ezt tartalmazza:

„Az egységes állami földvagyon-gazdálkodási feladatát az NFA a természetvédelmi oltalom alatt álló területek esetében a természetvédelmi szakmai követelmények érvényre jutásával is el tudja látni. Erre tekintettel az állami tulajdonba kerülő védett természeti területek esetében az egyes külön jogszabályok szerinti kizárólagos nemzeti park igazgatósági vagyonkezelés fenntartása nem indokolt, mivel a területek jelentős részének hasznosítása egységes elvek mentén, ugyanolyan feltételekkel, haszonbérleti jogviszony keretében történik.”

Megítélésünk szerint az előterjesztés ezen indoklása nem állja meg a helyét. Meggyőződésünk – ahogyan ezt több, napvilágot látott gyakorlati példa is igazolja – hogy az NFA nem képes olyan hatékonysággal ellátni a természetvédelmi jellegű feladatokat, mint a kifejezetten erre a célra létrehozott nemzeti park igazgatóságok. A nemzeti park igazgatóságok esetében egységes rendszert alkot a védett területek biológiai értékeinek felmérése és térképezése, a természetvédelmi kezelés ökológiai, gazdálkodási és társadalmi szempontokat figyelembe vevő regionális tervezése, a végrehajtás technikai szintű egyeztetése és – akár napi szintű – területi ellenőrzése, mely nem csupán a tevékenységek tételes számonkérését, hanem a beavatkozások biológiai hatásainak felmérését is jelenti. A jogszabály tervezetből az a kép rajzolódik ki, hogy a jogalkotó a haszonbérleti szerződések kezelését egyszerű adminisztratív feladatként kezeli, nem vesz tudomást arról, hogy a természetközeli állapotú területek kezelése a célterületek sérülékenysége és a természeti erőforrások megújulásában betöltött fokozott funkciója miatt a mindenkori környezeti körülményekhez, időjárási és vízjárási viszonyokhoz igazodó beavatkozásokat igényel. A haszonbérleti konstrukció merev, bürokratikus eszközrendszerét a nemzeti park igazgatóságoknál a területek biológiai állapotára vonatkozó naprakész területi adatok és a gazdálkodóval fenntartott folyamatos kapcsolattartás és párbeszéd ellensúlyozta, melyre az NFA a természetvédelmi szakértelem és a területi jelenlét hiánya miatt alkalmatlan.

A T/3788 számú, „az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról” szóló javaslat 1-9. §-ban tervezett általános érvényű jogszabályi átalakítás célja a jelenleg ki nem adott szövetkezeti földtulajdon, a védettségi szint helyreállítását szolgáló kisajátításra kijelölt földek, valamint a védett természeti területnek minősülő földek állami tulajdonba vétele tekintetében a nemzeti park igazgatóságoktól (továbbiakban: igazgatóság) az állami tulajdonba vétel folyamatában való érdemi részvétel jogának megvonása és a Nemzeti Földalap kezelő szervezethez telepítése.

A tervezet emellett a módosításra kerülő jogszabályokban minden esetben törli azt a jogi kötöttséget, mely az állami tulajdonba kerülő földek igazgatósági vagyonkezelésbe adását írja elő. A jelenlegi jogrendben a természetvédelmi célú kisajátítások, földvásárlás és elővételi jog gyakorlása során jogszabály által került rögzítésre az állami tulajdonba került földterületek igazgatósági vagyonkezelésbe adásának kötelezettsége. A javasolt jogszabályi módosítások ebbe a folyamatba adminisztratív (szakmai indoklás kötelezettsége) és időbeli korlátokat építenek be, mely az egyébként is nehézkes folyamatokat tovább akadályozzák.

A módosítások a területi ismeretekkel rendelkező, természetvédelmi kezelésért felelős nemzeti park igazgatóságok kisajátítási, elővásárlási folyamatokban való érdekelttségét csökkenik, jogköreit degradálják. A kisajátított védett természeti területek kezelésében való szereplésüket nem biztosítják, így összességében a folyamat hatékonyságát rontják.

Az intézmények között kialakításra váró erőltetett folyamatok (pl. szakmailag indokolt kérés megfogalmazása az elővásárlási jog gyakorlásának folyamatában) nem életszerűek és bizonyosan működési nehézségeket fognak okozni Szeretnénk felhívni a figyelmet arra is, hogy a nemzeti park igazgatóságoknál a földterületek vásárlása, a saját végrehajtásban, illetve a haszonbérleti szerződés keretében zajló kezelések jellemzően térségi szinten átgondolt élőhelyfejlesztési program részeként zajlottak. Például vizes élőhelyek esetében a vízkormányzás és vízvisszatartás megvalósításához kapcsolódóan átrendezésre kerülhettek az érintett ingatlanok használati viszonyai (pl: haszonbérből

saját kezelésbe), illetve a megvásárlás olyan leromlott állapotú földterületekre is irányulhatott, melyek élőhelyfejlesztési célterületként funkcionálhattak tovább (pl.: zárványszántók sekélyvizes árasztása és művelési ág váltása). E három birtokpolitikai eszköz adminisztratív indokok alapján történő mesterséges szétválasztása megszünteti a koherens, az ökoszisztéma szolgáltatásokat érdemben erősítő fejlesztések gyakorlati lehetőségét. Megjegyezzük, hogy az Igazgatóságok egészen az NFA által megszabott haszonbérbe adási szabályok kötelező bevezetéséig legfeljebb 5 év időtartamra szerződtek le, éppen azért, hogy a térségi fejlesztéseknek, az élőhelyek átalakulásához kötődő adaptációs intézkedéseknek jogi akadálya ne legyen. Megítélésünk szerint az állami tulajdonban lévő védett természeti területek vagyonezelését olyan szervezetre kell bízni, mely alapfeladatait tekintve elsődlegesen természetvédelemért felelős, mivel így lehet garantálni azoknak a céloknak az elérését, amiért az adott terület állami tulajdonban maradt. A meglévő jogrend ezt az elvet követi, és ezt kívánják módosítani az előterjesztésben megfogalmazottak.

Felhívjuk a figyelmet, hogy az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese 2014. december 16-án elvi állásfoglalást adott ki „A Nemzeti parkok mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára” címmel, amely érinti a T/3788. törvényjavaslatban szabályozni kívánt kérdéskört. A jövő nemzedékek szószólója szerint minden olyan esetleges átszervezés, amely során a védett természeti területek természetvédelmi vagyonezelése megszűnik, illetve a vagyonezelés a nemzeti park igazgatóságoktól egy nem természetvédelmi alapfeladatra rendelt szervhez kerül át, sértheti az egészséges környezethez való alapjogot és alkotmányos visszasság aggályát veti fel. Véleményünk szerint az állásfoglalásban foglalt jogi érvekből következően ez az alkotmányos védelem kiterjed „A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény” által érintett magántulajdonosok által birtokolt termőföldekre is, tehát az egészséges környezethez való jogból következik, hogy állami tulajdonba kerülésükkor ezeket a földterületeket a természetvédelmi alapfeladatra rendelt szerv vagyonezelésébe kell helyezni.

Fentiek mellett rendkívül veszélyesnek ítéljük meg az előterjesztés újonnan beépített szakaszait a vagyonezelési szerződések hatályvesztését illetően, mivel így teljesen esetlegessé válik az igazgatóságok vagyonezelési jogköre.

Összefoglalva általános észrevételeinket elsősorban azt szeretnénk hangsúlyozni, hogy továbbra sem világos az előterjesztés célja. Az indoklás helyenként az egységes tulajdonosi joggyakorlásról szól, más esetben alátámasztottnak véli az NFA természetvédelmi cselekvőképességét. Elvon korábbi jogköröket a nemzeti park igazgatóságoktól, és az NFA által szabott adminisztratív és szakmai (!) feltételekhez kötötten visszaadja azokat. Megszünteti a vagyonezelési szerződések (és esetlegesen a haszonbérleti szerződések) hatályosságát, és – bizonyos kritériumok teljesítése esetén – rendelkezik azok újrakötéséről. Mindellett tartalmazza a haszonbérletből befolyó összegek igazgatóságok számára történő visszautalását törvényi szinten. Noha ezek a változások egy kedvező forgatókönyv esetén – feltételezve az állami szervezetrendszer összehangolt és hatékony működését – nem eredményeznének érdemi leromlást a természetvédelem intézményrendszerében, az indoklás nem ezt sejteti. Az abból kirajzolódó kép alapján a jelenlegi előterjesztés célja nem más, mint a termőfölddel kapcsolatos összes döntési jogkör központosítása és az NFA által történő hasznosítása. Ebben a folyamatban csak reménykedhetünk, hogy – az eredendően természetvédelmi céllal állami tulajdonban tartott, vásárolt és kisajátított – állami tulajdonú védett természeti területek valóban természetvédelmi célokat fognak szolgálni és nem az NFA más prioritásait. Fentiek okán a tervezet benyújtását szakmai szempontból indokolatlannak tartjuk, azt formailag és tartalmilag is alkalmatlannak ítéljük, ezért kérjük visszavonását.

Részleteiben

A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény módosítása

1 §

A módosítással megszűnik az igazgatóságok kezelésébe adásának kötelezettsége. Ilyen értelemben a módosított szabályozás nem tekinthető teljesnek, mivel csak az állami tulajdonba kerülést rögzíti a szabályozás, a természetvédelmi célú területkezelést nem.

A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosítása

3. §

A tervezett módosítással az igazgatóságok önálló cselekvőképessége, érdekelttsége a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (továbbiakban Fkbt.) végrehajtása tekintetében korlátozottá válik, ezért nem tartjuk elfogadhatónak.

4. §

A módosítással az igazgatóságok a védettségi szint helyreállításának folyamatában további jogosultságokat veszítenek, illetve kikerül a jogrendből a védett vagy védelemre tervezett utak igazgatósági vagyonkezelésbe adásának kötelezettsége. Ez egyrészt a hatékonyság csökkenésével jár, másrészt felmerül a kérdés, hogy mi a jogalkotói szándék a mögött, hogy az igazgatóságok ex lege vagyonkezelési joga ezeken a területeken megszűnjön.

A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény módosítása

5. §

A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.) módosítása a feladatkörök kormányzati átrendezésének következő lépése. Emellett kitolja a kisajátítás törvény által szabott határidejét, mely – elfogadva a folyamat lebonyolításának nehézkes mivoltát – tovább nyújtja a helyzet rendezetlenségét, ezért nem támogatható.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosítása

9.§

Nem tartjuk indokoltnak a földnek minősülő védett természeti területek elővásárlási jogának Nemzeti Földalapkezelő Szervezethez történő telepítését. Az indokolásban hivatkozott jogszabályi ellentmondások esetlegesen valóban oldódhatnak, de az intézmények feladatellátása kevésbé lesz egységes. A nemzeti park igazgatóságok jogkörei csorbulnak, mely a védett természeti területek elővásárlási jogának gyakorlásában különösen aggályos. Kérdéses továbbá, hogy a védett természeti területek állam általi elővásárlási jogának gyakorlása során mi szükség van az az igazgatóság által előkészített „szakmailag indokolt kérésre”, illetve azt a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet hogyan lesz képes elbírálni a vonatkozó természetvédelmi ismeretek hiányában? Megítélésünk szerint a hazai intézményrendszerben a védett természeti területek elővásárlása tekintetében a nemzeti park igazgatóság az a szervezet, mely a szakmai ismeretek birtokában van és önállóan cselekedni képes. Bármilyen, ezt az integritást sértő jogszabályi módosítást szükségtelennek látunk, mely a hatékonyságot csökkenti és szervezeti párhuzamosságokat idéz elő.

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény módosítása

10. §

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 4. § (1) bekezdés j) pont jb) alpontjának módosítása a természetvédelmi célból történő kisajátítás kezdeményezésének jogát vonja meg a nemzeti park

igazgatóságoktól, mely szakmailag nehezen alátámasztható. Az elővásárlás témájában korábban részletezték ez esetben is érvényesek, nem tartjuk indokoltnak a módosítást.

A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosítása

16. §

Nem követhető a jogszabály módosítás logikája az Nfatv. 18. § hivatkozott kiegészítése vonatkozásában. Az előterjesztés egyik visszatérő motívuma az, hogy a kisajátítási és elővásárlási folyamatok révén az állam tulajdonába kerülő védett természeti területek természetvédelmi kezelő számára történő átadásának jogi kötelezettsége szűnjön meg.

Ezzel a logikával ellentmond a 16.§ mely lehetőséget biztosít a természetvédelmi kezelésért felelős szervnek arra, hogy természetvédelmi alapfeladatai ellátásához haszonbérleti jogviszonyt létesítsen a Nemzeti Földalapkezelő Szervezettel. A lehetőség szakmai értékelésekor elsősorban az a kérdés merül fel, hogy miért kell haszonbérleti jogviszonyt létesíteni azokra az állami területekre, ahol a természetvédelmi kezelésért felelős szerv az állami alapfeladatait kívánja ellátni, a természetvédelmi közcélok teljesítése érdekében.

19. §

Nem tartjuk indokoltnak a Nfatv. 21. § (3c) módosításával javasolt szűkítő kitétel beillesztését, különös tekintettel arra, hogy a természetvédelmi célú beruházások megvalósítását elsősorban a nemzeti park igazgatóságok végzik különböző pályázati források felhasználásával. A folyamat túlzott szabályozása megítélésünk szerint indokolatlan. A módosítás életbe léptetésével egyébként előfordulhatnak olyan esetek, mikor egy kisebb szerződéses formai hiányosság (hivatkozás a támogatási forrásra) veszélyeztetheti a teljes beruházás támogathatóságát.

Az Nfatv. 21. §-a a javasolt, (3e) és (3f) kiegészítései a kisajátítási, illetve elővásárlási folyamatok eredményeképpen állami tulajdonba került védett természeti területek tekintetében rögzítik az NFA vagyonkezelési szerződések megkötésére vonatkozó kötelezettségeit. Elismerve azt a garanciát, melyet a fenti kiegészítések az igazgatósági vagyonkezelésbe adásra alapítanak, továbbra is nehezen követhetőnek ítéljük az előterjesztés logikáját. Miközben a módosítás törli a meglévő jogszabályokból kisajátítás és elővásárlás folyamatában a nemzeti park igazgatóságok cselekvőképességét megalapozó jogosultságokat, valamint a vagyonkezelésbe adás kötelezettségét és a Nemzeti Földalapkezelő szervezethez telepíti azokat, adminisztratív lépések (pl. szakmailag indokolt kérés) beiktatásával kívánja elérni gyakorlatilag ugyanazt az eredményt.

Az Nfa tv. javasolt 38 § (1) bekezdése teljesen új alapokra helyezi az állami földvagyon ágazati érdekeknek megfelelő hasznosítását. A meglévő vagyonkezelési szerződések tervezett hatályon kívül helyezése minden érdemi vitát mellőzően újraosztja az állami földeket a vagyonkezelők között, melyben a pillanatnyi ágazati erőviszonyok évtizedekre meghatározhatják a földvagyon kezelésének mindennapjait. Ezen a (2) bekezdés kvázi garanciája sem segít, hiszen az a kitétel, mely alapján a különböző szervezetek az „alapító okiratában, alapszabályában vagy jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátását közvetlenül” szolgáló földek értelmezése tág keretek között mozoghat. Ez a nemzeti park igazgatóságok esetében az országos jelentőségű védett természeti területek állami tulajdonban lévő teljes területét is jelentheti, ugyanakkor – a tervezet szellemiségét érzékelve – az előterjesztő pusztán az igazgatóságok által jelenleg kezelt, haszonbérletbe nem adott földjeit érti ez alatt. A (3) bekezdés jelenleg élő haszonbérleti szerződések felmondási lehetőségeit magában foglaló utalás érdekes, akár külön szakmai indoklást is igényelő módosítás, mely újraélesztheti az állami földek haszonbérbe adása körül kialakult, lassan elcsitulni látszó vitát.

Mindezeket követően értékelhető gesztusnak tűnik az előterjesztő részéről az (5) §-ban foglalt, haszonbérleti díjak igazgatóságok számára történő visszaütalásáról szóló kötelezettség beépítése. Amellett, hogy megítélésünk szerint jogilag nehezen lesz értelmezhető az igazgatóságok vagyonkezeléséből elvont, NFA által kiadott területek utáni haszonbér átutalása egy – a területekkel




kapcsolatosan semmiféle tulajdonosi-használói jogvisztonnal nem rendelkező – szervezet számára, várhatóan ez a passzus az Nfa tv. valamely soron következő módosítása során kikerül a jogszabályból. A javasolt bekezdés tovább erősíti azt az érzést a jogszabály értelmezése során, hogy valamely – az előterjesztésben nem világosan megfogalmazott – cél vezérli az előterjesztőt. Másképpen értelmetlennek tűnne a módosításban megfogalmazott kaotikus eljárásrend, mely elvesz, majd feltételekhez kötötten visszaad bizonyos jogokat és kötelezettségeket az igazgatóságok számára.

Megítélésünk szerint az elérni kívánt eredménytől várt előnyök (a jogrendben fennálló vélt koherencia-zavar, egységesített eljárásrend) nincsenek arányban a módosítás által okozott intézményi változások hátrányaival (a kisajátítási/elővásárlási folyamatok áttételeessé válása, az adminisztratív kritériumok teljesítésének hiányából adódó működési zavarok, a szervezetek közötti együttműködés zavarai), mely végsőképpen a természeti állapot leromlását fogja eredményezni az állami tulajdonú védett természeti területek esetén.

Tisztelt Miniszter Úr! A fentiekben feltárt problémák miatt és a valós szakmai indokok hiánya okán ezúton kérjük, hogy az előterjesztést szíveskedjen visszavonni.

Budapest, 2015. március 12.

Üdvözlettel:

		
Dr. Halmos Gergő	Dr. Farkas István Tamás	Sipos Katalin
Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület	Magyar Természetvédők Szövetsége	WWF Magyarország