



ökoszisztéma-
szolgáltatások

a természet ajándékai



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Regionális
Fejlesztési Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

SZÉCHENYI 2020

Az ökoszisztémák védelmét és összvagyonkénti megjeleníthetőségét támogató jogi keretrendszer



sokszínű zöld
a természetem

KEHOP-4.3.0-VEKOP-15-2016-00001



ökoszisztéma-
szolgáltatások

a természet ajándékai

KEHOP-4.3.0-VEKOP-15-2016-00001

A közösségi jelentőségű természeti értékek hosszú távú megőrzését és fejlesztését, valamint az EU biológiai sokféleség stratégia 2020 célkitűzéseinek hazai szintű megvalósítását megalapozó stratégiai vizsgálatok.

Nemzeti ökoszisztéma-szolgáltatások térképezése és -értékelése projektlem
(NÖSZTÉP)

AZ ÖKOSZISZTÉMÁK VÉDELME ÉS ÖSSZVAGYONKÉNTI MEGJELENÍTHETŐSÉGÉT TÁMOGATÓ JOGI KERETRENDSZER

TANULMÁNY

Szerző: Pump Judit

jogász, PhD, környezetvédelmi szakjogász (LLM ELTE),
címtetes egyetemi docens (PPKE JÁK)



sokszínű zöld
a természetem

Kedvezményezett: Agrárminisztérium

Budapest, 2021.



A dokumentumot készítette: Pump Judit

Konzorciumvezető: Agrárminisztérium

A projektben résztvevő partnerintézmények:

Lechner Tudásközpont (LTK)

Talajtani és Agrokémiai Intézet (TAKI)

Ökológiai Kutatóközpont (ÖK)

Agrárgazdasági Kutatóintézet (AKI)

Kapcsolat:

Levelezési cím: 1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 9.

E-mail: okoszisztemaszolgaltatasok@termeszetem.hu

Információk a projektről:

<https://termeszetem.hu/hu>

Hivatkozás:

A publikáció megosztható és sokszorosítható. Felhasználása esetén használandó hivatkozás a következő:

Pump J. (2021): 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 projektelem.* Budapest, Agrárminisztérium, Budapest, pp. 194

Szövegekzi hivatkozás: Pump (2021)

DOI szám: [10.34811/osz.osszvagyon.tanulmany](https://doi.org/10.34811/osz.osszvagyon.tanulmany).

A KEHOP-4.3.0-VEKOP-15-2016-00001 „A közösségi jelentőségű természeti értékek hosszú távú megőrzését és fejlesztését, valamint az EU biológiai sokféleség stratégia 2020 célkitűzéseinek hazai szintű megvalósítását megalapozó stratégiai vizsgálatok” című projekt az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), valamint a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program támogatásával valósult meg.

Tartalomjegyzék

| | |
|---|-----------|
| Bevezetés | 2 |
| I. Az ökoszisztémák és szolgáltatásaik szabályozásának általános eszközei | 3 |
| <i>I.1 Az ökoszisztémák és a környezetjog szabályozás-módszertani kapcsolódásai</i> | 4 |
| <i>I.2 A szabályozás-módszertani eszközök hatása a vagyoni felfogásra</i> | 5 |
| <i>I.3 A megalapozott döntés ismeretforrásai</i> | 6 |
| <i>I.4 A nyilvántartások, mint ismeretforrások</i> | 7 |
| <i>I.5 Az ismereteknek megfelelő magatartás</i> | 9 |
| <i>I.6 Az ökológiai szemlélet megjelenése a szabályozásban</i> | 10 |
| II. Az ökoszisztémák és szolgáltatásaik vagyoni, vagyoni értékű kezelésére | 14 |
| <i>II.1 Az ökoszisztémák vagyoni védelme állami feladat</i> | 14 |
| <i>II.2 A vagyoni fogalma</i> | 17 |
| <i>II.3 A vagyoni leltárak</i> | 19 |
| <i>II.4 A nemzeti vagyoni állományban álló ökoszisztémákat védő jogi eszközök</i> | 19 |
| III. Szabályozási problémák | 20 |
| IV. Módszertani javaslat a jogrendszer áttekintésére | 24 |
| <i>IV.1 A kaszkádmódel és a jogi keretrendszer kapcsolódása</i> | 24 |
| <i>IV.2 Az ökoszisztémák védelmét és vagyoni értékű kezelését segítő kérdések</i> | 26 |
| Felhasznált irodalom jegyzéke | 28 |
| A tanulmány készítéséhez áttekintett NÖSZTÉP tanulmányok | 30 |
| A tanulmány készítéséhez felhasznált joggyakorlati dokumentumok | 30 |
| Melléklet | 34 |

Bevezetés

Jelen tanulmány „A közösségi jelentőségű természeti értékek hosszú távú megőrzését és fejlesztését, valamint az EU Biológiai Sokféleség Stratégia 2020 célkitűzéseinek hazai szintű megvalósítását megalapozó stratégiai vizsgálatok” című **KEHOP-4.3.0-VEKOP-15-2016-00001** projekten belül a **Nemzeti Ökoszisztéma Szolgáltatás Térképezés és Értékelés Program (NÖSZTÉP)** megvalósításának részeként született. Célja, hogy az ökoszisztémákra és szolgáltatásaikra vonatkozó jogi keretet vizsgálja abból a szempontból, hogy az miként befolyásolja az ökoszisztémák és ezen keresztül szolgáltatásaik védelmét, összvagyonkénti megjeleníthetőségét.

Az ökoszisztémák és szolgáltatásaikra hatást gyakorló jogi környezet vizsgálatának hipotézisei, hogy (i) a jogszabályok is tükrözik az ökoszisztémák és szolgáltatásaik egységes értékelésének hiányát mivel, hol az antropocentrikus, hol a nem-antropocentrikus értékek védelmét helyezik a középpontba; (ii) a jogszabályok által közvetített eltérő értéküzenetek egymásnak ellentmondó magatartási elvárást fogalmaznak meg, ami jogalkalmazási bizonytalansághoz vezet; (iii) ezen értékek védelme szempontjából meghatározó szerepe van az állami környezetjogi eszközök jellegének, mértékének és módjának függetlenül attól, hogy melyik kategóriába tartoznak; (iv) a jog nem tekint az ökoszisztémákra illetve azok egészére, mint vagyona, vagyonelemekre, és azok szolgáltatásait rendszer szinten nem kezeli vagyoni értéket képező szolgáltatásként; (v) a természet mint vagyon értékelésének jogi feltételrendszere hiányzik; (vi) vannak olyan kötelező adatszolgáltatások és nyilvántartások, amelyek segíthetik a vagyon és a vagyoni értékek megjelenítését.

Fenti hipotézisekre tekintettel a tanulmány célja, hogy bemutassa az általánosan használt eszközök közötti rendszerbeli kapcsolatokat; a nem megfelelő vagy hiányos jogi szabályozás hol és milyen ellentmondásokhoz, konfliktusokhoz vezethet; illetve a jog hogyan járulhat hozzá egy természeti vagyonértékelési rendszer kialakításához, működtetéséhez.

A tanulmány 4 fejezetből áll. Az első fejezet az ökoszisztémák és szolgáltatásaik szabályozásának általános eszközeit tárgyalja, elsődlegesen a környezetjogi összefüggéseket tárja fel az ökoszisztémára és szolgáltatásaira vonatkoztatva. A második fejezet az ökoszisztémák és szolgáltatásaik vagyonként való kezelésének alaptörvényi alapjait és ennek következményeit mutatja be. A harmadik fejezet szabályozási problémákat vet fel az ökoszisztéma-szolgáltatásokról szóló tanulmányokból vett példákon keresztül. A negyedik záró fejezet módszertani javaslat a jogi szabályozás áttekintésére. A tanulmány a feladatkiíráshoz igazodóan nem a szakterület szakirodalmának feldolgozását tűzte ki célul, hanem azt, hogy a tanulmányokat felhasználva a szabályozás-módszertani eredményekre építve javaslatot dolgozzon ki az ökoszisztémák jogi védelmét, vagyonkénti hasznosítását biztosító jogi keret megteremtéséhez. Ehhez segítségül a szakirodalmon túl alkotmánybírósági határozatokat, bírósági ítéleteket, az Állami Számvevőszék jelentéseit és tanulmányait, az alapvető jogok biztosának és helyettesének a jövő nemzedékek szószólójának dokumentumait dolgoztam fel, melyek listája a tanulmány végén található. A tanulmány készítésének ideje alatt jelent meg a Dasgupta jelentés, mely jelen tanulmány számos gondolatával megegyező, vagy azt alátámasztó megállapítást tesz, azonban ezek hivatkozásként való dokumentálásához a teljes jelentés feldolgozására lett volna szükség, amit az idő szűkössége nem tett lehetővé. A jelentés jogi szempontú feldolgozása ugyanakkor hozzájárulhat a feladatkitűzésben szereplő jogi keret kidolgozásához, a közgazdasági és ökológiai szempontok összehangolásához, ezért mindenképpen javaslom egy ilyen irányú tanulmány elkészítését.

I. Az ökoszisztémák és szolgáltatásaik szabályozásának általános eszközei

Az ökoszisztémák és szolgáltatásaikra vonatkozó jogi keretek vizsgálata azokra a szabályokra terjed ki, amelyek szabályozásuk tárgyává az ökoszisztémákat, illetve szolgáltatásaikat teszik, függetlenül attól, hogy magát az adott szabályozást a jogtudomány mely jogághoz sorolja, illetve, hogy maga a szabályozás a környezetjog részének tekinthető-e.¹ Egyetértve Fodorral, aki a környezetjogot egyértelműen le nem határolhatónak tartja, a jogi keretet – az ő fogalmát használva – mint „*az ökológiai fenntarthatóság joga*”-ként nevesítjük (Fodor 2015, 34). Ez a fogalom ugyanis jobban tükrözi az ökoszisztémákról és szolgáltatásaikról szóló jogi szabályozást, mert így azokat a jogi eszközöket is a vizsgálati körbe vonhatjuk, amelyek elsődlegesen nem védelmi célúak, illetve nem feltétlenül tartoznak a környezetpolitikát végrehajtó jogszabályok közé.² E megközelítést teszi szükségessé az ökoszisztéma-szolgáltatások NÖSZTÉP tanulmányokban megjelenített köre: 1. ellátó, 2. szabályozó és fenntartó, 3. kulturális. E három szolgáltatási csoportra vonatkozó jogi szabályozás ugyanis gyakran a kormányzaton belül – egymással versengő minisztériumok vagy minisztériumon belüli szervezeti egységek által megfogalmazott és érvényesítendő – eltérő szakpolitikai célok elérésében tölt be szerepet, amit az uniós jogban egyértelműen közvetít a jogszabály preambulumban hivatkozott jogalap (például környezetvédelem, vagy agrárgazdálkodás (Fodor 2015, 31), és ezért a rájuk vonatkozó szabályozási célok is eltérőek lehetnek. Ennek látványos megnyilvánulása volt az erdők használatára vonatkozó törvényi rendelkezések módosítása, amelyek többségét az Alkotmánybíróság határozatában (ABh 2020) alaptörvény-ellenesnek minősítette. A törvényi módosítás az ellátó szolgáltatásból fakadó hasznosítást kívánta az erdőgazdálkodók és erdőtulajdonosok számára kedvezőbbé tenni, figyelmen kívül hagyva annak negatív hatását az erdei ökoszisztéma szabályozó, fenntartó szolgáltatására. Az Alkotmánybíróság határozata megerősíti, hogy az ökoszisztémákra, illetve az ökoszisztéma-szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat egységként kell kezelni. (ABh 2020, [23]) E kérdésre később részletesebben is kitérünk.

A jogi keret áttekintésekor ugyanakkor használni fogjuk a környezetjog részeként kidolgozott szabályozás-módszertant,³ annak különböző eszközeit, valamint az alkalmazott elveket.

Az ökológiai fenntarthatóság joga a döntéshozatal jogi kereteit adja meg, s az eltérő szakpolitikai célok megvalósításának eszközei, ezért az ökoszisztémákra, illetve az ökoszisztéma szolgáltatásokra vonatkozó szabályozást a konfliktusok szempontjából is vizsgálnunk kell, mert azok a konfliktusok megelőzését és feloldását egyaránt segíthetik, azonban azt létre is hozhatják, meg- illetve fel is erősíthetik.

Az ökoszisztémák és szolgáltatásaik vagyoneként, vagyoni értékékként való kezeléséhez elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy (i) létezésüket és egymáshoz való kapcsolódásukat/egymástól való függésüket elismerik-e; (ii) ha elismerik, akkor hogyan tartják nyilván; (iii) milyen szabályokat fogalmaznak meg mennyiségi, illetve minőségi védelmére. A jog e kérdésekre különböző eszközök révén ad választ, amire meghatározó hatással van az, hogy a társadalom hogyan viszonyul e kérdésekhez. Ha a jogra, mint magatartást meghatározó rendszerre tekintünk, amely rendszernek része a jogi normákban megfogalmazott elvárások

¹ Jelen tanulmánynak nem célja a témát érintő jogtudományi viták ismertetése, illetve jogelméleti kérdések felvetése.

² Jól példázza ezt a Pro Futuro környezeti felelősségről készült tematikus különszámában megjelent cikkek sora. (Bartha et al 2020; Fodor 2020; Gyulai-Schmidt 2020; Pump 2020b)

³ A környezetjog szabályozás-módszertanának hazai összegzését adja Bándi (Bándi 2014) és Fodor (Fodor 2015). A természeti értékek védelmi eszközeinek nemzetközi tapasztalatait összegzik többek között a döntéshozóknak szánt IPBES jelentések: IPBES 2018; IPBES 2019; IPBES Report Add.1 2019.

teljesítésének kikényszerítése – az ahhoz tartozó intézményrendszer működtetése – akkor nem tekinthetünk el attól, hogy a társadalom erkölcsi és szokásjogi alapon milyen magatartást fog tanúsítani.

1.1 Az ökoszisztémák és a környezetjog szabályozás-módszertani kapcsolódásai

A gazdasági megközelítéshez legközelebb a környezetgazdaságtan hatására kialakult környezetjogi szabályozási módszertan áll, ami a szabályokat alapvetően három nagy csoportba sorolja: (i) közigazgatási-közvetlen szabályozó eszközök; (ii) gazdasági szabályozók; (iii) önszabályozás. A szakirodalmi feldolgozások többnyire az állami beavatkozás mértéke szerinti sorrend alapján tárgyalják az eszközöket és haladnak a közvetlen közigazgatási eszközöktől az önszabályozás felé. A környezetjog a környezethasználóra, jellemzően a környezetet gazdasági érdekből használóra vonatkozó szabályokat vonja hatálya alá. Jelen tanulmány nem szűkül le a gazdasági szereplőkre, és a vizsgálódás sorrendjét megfordítottam, ezzel is jelezni kívánom a megközelítésbeli különbséget, mely azt fejezi ki, hogy az egyes eszközöknél a döntéshozókat milyen értékek vezérik, ha az ökoszisztémákról egyenként döntenek.

A környezetjog rendszerébe illesztve az önszabályozás körébe tartoznak azok a szabályok, amelyek az erkölcsre és szokásjogra hivatkozva várják el az érintettektől az ökoszisztémákkal kapcsolatos gondos magatartást, aminek része a jövő nemzedékek érdekeinek védelme is.⁴ Ez feltételezi ugyanis, hogy a társadalom tagjai számára az ökoszisztémák értéket képviselnek, ezért a jelen generációk számára természetes, hogy azt az utódaiknak is át akarják adni, és ez az értékszemlélet mindennapi magatartásukat áthatja, meghatározva az ökoszisztémák kezelésének módját és az alkalmazott technológiai megoldásokat is. Az ökoszisztéma mind az egyén (természetes- és jogi személyek egyaránt) mind a közösség szemében védendő vagyon. E tanulmány keretei között egyéneken mind a természetes személyeket, mind a jogi személyeket értjük, függetlenül attól, hogy gazdasági szereplők is egyúttal vagy sem. Ennek több oka is van. Egyrészt a jogi szabályozás személyi hatálya jellemzően mindkettőre kiterjed, másrészt a jog a döntést akkor is egy személy döntésének tekinti, ha azt valamilyen szervezet hozza meg, e jelleget a „jogi személy” jelzős szerkezet fejezi ki. Harmadrészt a gazdasági szereplők között természetes és jogi személyeket is találhatunk, hangsúlyt gazdasági érdekeltiségük kap és nem az, hogy milyen jogi formát – egyéni vállalkozást, vagy valamilyen gazdasági társasági formát – választottak a gazdasági tevékenység végzésére, vagy a gazdálkodó szervezeten belül milyen döntéshozatali rendszerek működnek. A környezetjog az önszabályozás körében elsődlegesen a gazdasági szereplők önszabályozását emeli ki, melynek részben a társadalmi felelősségvállalás, részben gazdasági racionalitás az alapja, s közvetlenül kihat a gazdasági tevékenységet meghatározó minőségirányítási rendszerek kiválasztására, a választott technológiák környezeti hatásainak csökkentése iránti igényre, a technológiafejlesztés és az innováció irányára.⁵

Ha a magatartás befolyásolására gazdasági eszközt alkalmazunk, akkor azzal akarva-akaratlan elismerjük, hogy a társadalom tagjaiban az ökoszisztémákról kialakuló kép gazdasági szempontok által meghatározott. A gazdasági ösztönzők – legyenek azok pozitívak vagy negatívak – az egyéni szintű döntéshozatalt befolyásolják.

Végül a közigazgatási szabályok meghozatalára akkor van szükség, ha a társadalom tagjai, mint közösség az államot és annak kényszerapparátusát hívják segítségül azért, hogy az állam meghatározza és kikényszerítse azokat a követelményeket, amelyeket az ökoszisztémákat

⁴ Többek között ez az erős kapcsolat érzékelhető Bándi Teremtés védelméről és az emberi jogokról, azon belül az egészséges környezethez való jogról szóló cikkében. (Bándi 2020a)

⁵ E területen a hazai vállalkozások teljesítményét Zilahy-Széchy 2020 összegzi.

érintő tevékenységek folytatása közben tiszteletben kell tartani. A társadalom tagjait, mint közösséget a jogalkotási joggal felruházott szervek, valamint a jogalkalmazásért felelős állami/önkormányzati igazgatási és hatósági feladatokat ellátó szervek képviselik.

Az egyének, így a gazdálkodó szervezetek mindennapi életében a három döntést motiváló eszköz jellemzően egyszerre van jelen, a döntés mögött megbúvó motiváció mutatja meg, hogy éppen melyik a saját szempontjából meghatározó. Az egyéni értékrend és a szabályozó eszköz közvetítette értékrend közötti kapcsolat különbségének jogi következményei eltérőek. Önszabályozás esetén jogi következmény nincsen, gazdasági eszköz alkalmazásakor az ösztönző hatásokat figyelmen kívül hagyó személy magatartása jogkövető marad, míg a közvetlen közigazgatási eszközök megkövetelte magatartási normákkal összhangban nem álló magatartások jogellenessé válnak. Az ökoszisztémák megőrzése szempontjából ezért jelentősége van annak, hogy a jogszabályok által elvárt magatartás pozitív vagy negatív hatású az ökoszisztémára. Különösen a közvetlen közigazgatási szabályozó eszközök esetén okoz problémát, ha a természetet tiszteletben tartani kívánó magatartás azért válik jogellenessé, mert a jog a természetet nem kezeli értékként.

1.2 A szabályozás-módszertani eszközök hatása a vagyon felfogásra

Az ökoszisztémákra vonatkozó fenti hármas szabályozás aránya tükrözi a társadalom vagyonfelfogását az ökoszisztémákról.

Ha az ökoszisztémák a társadalom minden tagja és a társadalom egésze számára is megőrzendő vagyont képviselnek, vagy legalábbis mindenki elfogadja azokat annak, és a társadalom önszabályozó mechanizmusai elég erősek ahhoz, hogy a közösség az ezzel ellentétes magatartással szemben hatékonyan fel tudjon lépni, akkor az önszabályozás a meghatározó. A gazdasági szereplők esetén az önszabályozás erősödését jelzi, egyéni szinten, ha már a gazdasági szervezet alapító, illetve működését meghatározó dokumentumaiban elszámolható követelményként jelenítik meg az ökoszisztémák védelmét,⁶ s csoport szinten, amikor a természeti tőkét értékként kezelők különböző csoportokba tömörülnek, mert az ökoszisztémák védelmét fontosnak tartják, és magukra nézve kötelezettségként vállalják a környezeti szempontok érvényesítését.⁷

A gazdasági ösztönzők a döntéshozatal egyéni szintjét célozzák meg, ezért azok az egyén vagyoni helyzetét alakítják, formálva az egyén saját értékítéletét vagyonáról. Ha az egyén vagyonában az ökoszisztémák és szolgáltatásaik bármilyen formában szerepet játszanak, akkor a gazdasági ösztönzők értéküzenetet hordoznak az ökoszisztémákról, mint vagyonról, mert az egyén a támogatások és a terhek ismeretében folyamatosan értékeli saját vagyonát. A gazdasági eszközök pozitív és negatív irányba is befolyásolhatják az egyén vagyonában az ökoszisztémák és szolgáltatásaik értékét.

A közigazgatási eszközök is az egyén vagyonára hatnak, miközben üzenetként egyúttal a közösség elvárását, az ökoszisztémák és szolgáltatásainak közösségi értékét is közvetítik, ami egyben utalás arra is, hogy az ökoszisztémák a közösség számára vagyonértékűek, miközben elismeri azt is, hogy az azokat érintő minden tevékenység befolyással van másokra, mások

⁶ Ennek elméleti kifejtésére lásd: Pump 2019. 68–85

⁷ E körbe tartozónak nemcsak azokat a csoportokat tekintjük, amelyek különböző környezetirányítási rendszerekhez csatlakoznak, hanem azokat is, amelyek a környezeti, fenntarthatósági célok elérésére szerveződnek csoportba, és segíteni kívánják a környezeti szemlélet elterjedését. Ilyen például a Magyarországi Üzleti Tanács a Fenntartható Fejlődésért, és ilyennek tekinthető az Önszabályozó Reklám Testület is, amikor útmutatót dolgoz ki, segítő a reklám környezetvédelmi hatásának kimutatását, a negatív hatások elkerülését. Ennek felülvizsgálata során a jövő nemzedékek szószólójának véleményét is kikérték. (AJBH Beszámoló 2018.)

vagyonára is. A közösségi jelleg miatt a jogszabályok ki nem kényszerítése azt a negatív üzenetet hordozza, hogy azok a valóságban nem képeznek sem az egyén, sem a társadalom egésze szintjén értéket, csupán egyes csoportok tekintenek rájuk akként. A közigazgatási követelmények kikényszerítése az önszabályozásra is kihatással van, mert erősítheti vagy kifejezetten csökkentheti az ökoszisztémákat érintő erkölcsi és szokásjogi normák megtartását, társadalmi elfogadottságának mértékét.

1.3 A megalapozott döntés ismeretforrásai

A három szabályozás-módszertani megközelítés különbsége kapcsán vizsgálni kell, hogy az egyének milyen ismeretek alapján hozzák meg döntéseiket, hiszen az ökoszisztémák komplex rendszerek és a velük kapcsolatos tudományos bizonytalanság jelentős.⁸ A tudományos bizonytalanság az általuk nyújtott szolgáltatásokra is igaz, számos szolgáltatást csak akkor ismerünk fel, ha annak létezéséről közvetlen tapasztalatot szerzünk, vagy azt elveszítjük.

Ennek egyik jól érzékelhető példája a tavaly év végén a Ráckevei–Soroksári Duna-ágba kifolyó csapadékvíz elvezető rendszerbe beengedett használt olaj okozta szennyezés. Negatív hatását jelentős mértékben csökkentette a kifolyónál lévő nádas. A nádas többféle szabályozó és fenntartó ökoszisztéma-szolgáltatása közül kiemelendő kettő, egyrészt élőhelyet adott, másrészt a Duna vízének minőségét szabályozta.

A szennyezésről szóló hírek az olaj megtisztítása kapcsán csak azokat az adatokat közölték, amelyek alapján tudhatóvá vált, hogy a vízügyi igazgatóság milyen mennyiségű olajat fogott meg és szállított el, illetve az egész művelet mennyibe került. Arról a hírek nem szóltak, hogy a nádas az általa nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatáson keresztül mennyi olajat fogott fel, s az milyen költségek felmerülését előzte meg. A nádas elvesztésével kapcsolatos költségeket csak élőhelyi szolgáltatására vonatkozóan nevesítették.

Az önszabályozás feltételezi, hogy a társadalom tagjai tisztában vannak az ökoszisztémák létezésével, azok jelentőségével, ami a szolgáltatások felismerését és elismerését is magával vonja. A magatartást meghatározó szokásjogi normák a nemzedékek tapasztalatát tükrözik, azok nem választhatók szét, miközben a tudományos ismeretek természetesen hatással vannak rá, de azok valóság tartalmát a nemzedékek közötti információátadás révén a társadalom tagjai folyamatosan tesztelik.

A gazdasági szabályozás működéséhez nincsen szükség arra, hogy az egyén tisztában legyen az ökoszisztémák működésével és azok jelentőségével, mert tevékenységét nem azok az ismeretek fogják meghatározni, hanem az, hogy gazdasági szempontból mely magatartásnak lesz kedvezőbb hatása vagyonára. Ez azt jelenti, hogy azokat a szakmai szabályokat fogja követni, függetlenül annak forrásától, amik a vagyonát növelő hatás elérését biztosítják, azaz e szabályok lesznek az ismerethordozók, és a szakmai szabályokat alkalmazók az ismeret közvetítői. Mivel a szabályozókat az állam határozza meg, ezért jelentősége van annak, hogy a jogalkotó döntése milyen ismereteken nyugszik, mennyire van tekintettel a nemzedékeken átadott tapasztalatokra, a tudomány eredményeire és a tudományos bizonytalanságra, továbbá, hogy a jogszabályokon kívüli szakmai szabályok rendszerébe hogyan épültek be az ökoszisztémákra vonatkozó ismeretek.

⁸ A tudományos bizonytalanság okainak rendszerezésére és bírósági döntéshozatalban való kezelésére lásd Sulyok 2020, illetve szabályozás-módszertani kérdésként való felvetésére lásd: Pump 2020b.

A közvetlen közigazgatási eszközök alkalmazásakor az egyén a jog által közvetített ismereteknek megfelelően végzi tevékenységét. Ebben a kontextusban az anyagi jogi követelményeket megfogalmazó jogszabályokat, illetve a hatósági határozatokat ismerethordozónak, az azokat készítőket pedig ismeretátadónak kell tekintenünk. Ahogy a gazdasági eszközöknél, úgy a közvetlen közigazgatási eszközöknél is meghatározó, hogy a jogalkotó mire alapozza tudását, és azt miként építi be a jogszabályokba, de itt az állami igazgatási és hatósági szereplők feladatellátása/hatáskörgyakorlása – azok kiszámíthatósága és egységes jellege is – hatással van az egyéni magatartásra és ezen keresztül az ökoszisztémát érintő vagyona.

A szakmai szabályok jelentősége nem elhanyagolható, hiszen azok iránymutatást adnak mind a három módszertani szabályozás esetén. A szakmai megközelítésbeli különbségek, vagy akár ellentétes iránya a társadalom egységes értékrendjének kialakulását hátráltathatja. Különösen problémát okozhat a szakmai követelmények eltérése, ha az a közigazgatás közvetítésével más magatartásokat ítél meg jogszerűnek, illetve jogellenesnek. A szakmai követelmények irányában ugyanis nem lehetne különbség aszerint, hogy az azt megfogalmazó hol dolgozik, a gazdálkodói szférában, vagy a közigazgatásban.⁹

1.4 A nyilvántartások, mint ismeretforrások

A különböző módszertani eszközök eltérő nyilvántartások létezését és elérhetőségét feltételezi.

Az önszabályozás feltétele, hogy az egyén szabadon hozzájuthat minden információhoz, ami megalapozott döntéséhez szükséges, és ebben a társadalom többi tagjai is aktívan segítik. A nemzedékek között átadott információ egyaránt tartalmazhat íratlan és írott formában adatokat, melyek megőrzése és továbbadása az egyén és az egész közösség számára egyaránt érték. Az önszabályozás lényegéhez tartozik a megalapozott döntés meghozatalához szükséges nyilvántartások megléte. Ez a gazdasági szereplők önszabályozásának is egyik kulcskérdése. Az egyéni nyilvántartásoknak határa van. Az ökoszisztémák komplexitása és a különböző tevékenységek szinergikus hatása miatt az egyéni nyilvántartások többnyire nem elegendők a megalapozott döntés meghozatalához, szükség van a közösség által – az állam által – gyűjtött adatokra is.

Gazdasági szabályozók alkalmazásakor az érintettek azoknak a nyilvántartásoknak a létét és elérhetőségét igénylik, amelyek segítik a gazdasági szempont érvényesítéséhez szükséges magatartás elérését. A gazdasági szabályozó céljától és annak anyagi jogi követelményekre kiható hatásától függ, hogy milyen ismeretek nyilvántartása válik fontossá, és mely szakterületek lesznek azok, amelyek képviselői azokat igényelni fogják. A gazdasági szabályozó célja változatos lehet. Céljává teheti magának az ökoszisztémának a megőrzését, egyes szolgáltatásainak használatát, hasznosítását, stb. Tekintettel arra, hogy a gazdasági eszközzel mindig valamilyen eredményt kívánnak elérni, ezért a nyilvántartások között megjelennek az eredményt rögzítők is, s ezen keresztül tudhatunk meg valamit az ökoszisztémákról és szolgáltatásairól (például: terhelési díjak hatására hogyan változott a szennyező anyaggal történt terhelés, vízkészletjárulék hatására hogyan alakult a vízkészlet). Végül megjelennek a nyilvántartások között az ellenőrzést segítők (például: adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését rögzítők).

⁹ Az ezzel kapcsolatos probléma a polgári jogi jogviszonyokban is lecsapódik, ha a szakmai anyag megrendelője a teljesítést elfogadja, miközben a közigazgatás azt a döntés meghozatalához alkalmatlannak találja. Részletes kifejtésére lásd: Pump 2019, 282–284. A probléma megoldását a jövő nemzedékek szószólója a közös szakmai útmutatók kidolgozásában látja. (JNSZ 2019)

A közvetlen közigazgatási eszközök estén a nyilvántartások tartalma és jellege az állami feladat- és hatáskör függvényében változik. A közigazgatási eszközökhöz kapcsolódó nyilvántartások fajtái hasonlóak a gazdasági eszközökhöz: (i) az anyagi jogi követelmények teljesítését segítők; (ii) az eredményt rögzítők; (iii) az ellenőrzést segítők azonban kiegészülnek egy negyedikkel (iv) az állami feladatellátást – ideértve az állami tulajdonhoz tartozó feladatokat is – segítőkkel. Az állami feladatokat, a nyilvántartások tartalmát és az adatok rendszerezését törvények határozzák meg, ugyanakkor a feladatellátás rendje, már gyakran kormányzati szinten dől el és a kormányzati munkamegosztás szerint alakul. A nyilvántartások közül az ingatlan-nyilvántartás adataiban találhatunk legtöbb hasonlóságot az ökoszisztéma térkép nomenklatúrájával. A kettő összehasonlítása a mellékletben látható.

Az állami nyilvántartások esetén nem kerülhető meg a nyilvántartások adatainak közhitelessége, illetve az adatokhoz való hozzáférés szabadságának, módjának kérdése. A közhitelességet érinti a nyilvántartásba vétel jogi természete (konstitutív vagy deklaratív)¹⁰, mert a jogszabályok alapján kötelezettséget keletkeztető és ezért a nyilvántartásba deklaratív hatályú adatként felveendő adat nyilvántartásban való megjelenítésének elmaradása a kötelezettségek teljesítése alól nem mentesít (például a Natura 2000 területhez való tartozás feltüntetése). A közhitelesség ugyanakkor nem jelenti azt, hogy annak hitelessége nem vitatható, azt viszont igen, hogy azokat valós adatként kell elfogadni, és az annak hitelességét megkérdőjelezőnek kell bizonyítania az ellenkezőt. Ennek jelentőségére hívta fel a figyelmet a jövő nemzedékek szószólója az erdőtörvényt módosító rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítása után, és jelezte, hogy az Alkotmánybíróság határozata kimondatlanul is az Országos Erdőállomány Adattár közhitelességének helyreállítására vonatkozó kötelezettséget keletkeztetett. (JNSZ 2020) A közhitelesség feltételezi az adatok pontosságát, teljességét és megbízhatóságát is. E hármas követelmény azonban minden nyilvántartással szemben általános követelményként fogalmazható meg. Az állami feladatellátás egyik, jogszabályi kötelezettségként megfogalmazott eleme a nyilvántartások vezetése. Az állami kötelezettség megszegésére és a feladatellátás elégtelenségére utaló jel, ha e hármas követelmény bármelyike is sérül. Ez különösen akkor vált ki visszas helyzetet, ha az egyéni döntéshozatal kimenetele az állami feladatellátás teljesítésének elmulasztása miatt jár negatív következményekkel. Az ingatlan hasznosítását érintő egyéni döntéseket az ingatlan-nyilvántartásban rögzített adatok közvetlenül meghatározzák, ezért a deklaratív hatályú adatokkal szemben is joggal várható el a hármas követelmény teljesülése, az állami kötelezettségek teljesítése.

A hozzáférés szabadságát értékelhetjük a nyilvánosság, valamint a költségek szempontjából, míg a módot aszerint, hogy az papír alapon vagy elektronikus formában is hozzáférhető-e, illetve milyen szerepet tölt be az állami szereplő az adatok eljuttatásában (aktív tájékoztatási kötelezettség terheli, vagy csak kérésre köteles a tájékoztatást megadni). A környezeti információhoz való hozzáférés jelentőségét általában a társadalmi részvétel szempontjából emelik ki, azonban a közigazgatási reform hatására megváltozó döntéshozatal módosulása miatt más szempontból is értékelendővé vált. Ugyanis az engedélyezési eljárás felváltása bejelentéssel, vagy mindkettő kötelezettség eltörlése megváltoztatja a döntéshozatalt, és a tevékenység folytatójának kell beszereznie minden olyan információt, ami alapján megalapozott döntést tud hozni. Az ökoszisztémákat érintő információk megbízhatósága és a hozzáférés elérhetősége ezért a vagyonkezelés – az anyagi jogi követelményeknek való megfelelés – minőségét is meghatározza. (Pump 2020a)

¹⁰ Egy bejegyzés konstitutív hatályú, ha a jog a bejegyzéssel keletkezik, míg deklaratív, ha a jog keletkezése a bejegyzéstől független.

I.5 Az ismereteknek megfelelő magatartás

Ha az ökoszisztémákra vagyónként tekintünk, akkor az ismereteknek megfelelő magatartás és annak kikényszerítése azon múlik, hogy az egyén elfogadja-e, hogy magatartásával közvetlen hatással van az ökoszisztémákra és szolgáltatásaikra és ezen keresztül vagyónára.

Az ökoszisztémák tiszteletére épülő önszabályozás jellemzője az önkéntes jogkövetés, annak ellenére, hogy mindig lesznek olyanok, akik nem értenek egyet a közösségi szabályokkal. Amikor általánosan igaz, hogy az ökoszisztémákat a társadalom tagjai értéként kezelik, akkor ez lesz az a közös nevező, ami az egyéni magatartást is meghatározza és a társadalom minden szintjén szereplő döntéshozók számára, ideértve a gazdasági és a politikai döntéshozókat is, iránymutatásul szolgál. Az annak megfelelő magatartást az egyén és a közösség is társadalmi elvárásként jeleníti meg a mindennapi kapcsolatokban is.

A gazdasági eszköz szabályozó funkcióját akkor tudja betölteni, ha a társadalom tagjai között a közös nevezőt a gazdasági érdekelttség adja, a legmagasabb gazdasági haszon elérése, mely a vagyon alakulásában ragadható meg. A társadalmi döntések minden szinten a gazdasági szempontok érvényesítését helyezik középpontba, függetlenül attól, hogy azoknak milyen hatása van az ökoszisztémákra. Az ökoszisztémákra negatív hatással lévő gazdasági ösztönzők káros hatásait csökkentheti, ha az egyén az ökoszisztémák létezését egyéni vagyonában pozitívan értékeli, mert ekkor az ilyen ösztönzőt, mint vagyonának csökkentőjét értékeli (például mezővédő erdősávot akkor is megőrizz, ha ezzel esetleg csökkenti a területi alapon kapható támogatást). A gazdasági ösztönző eszközök tehát egyrészt gazdasági – piac által közvetített – realitásként jelennek meg az egyéni döntéshozó szintjén, másrészt pedig a saját vagyonának megítélésén keresztül, mely már az egyén szubjektív értékítéletétől függ. A gazdasági eszközök esetén az ökoszisztémákat értéként kezelő egyének kettős értékelést végeznek.

A közvetlen közigazgatási eszközök az egyén számára nem adnak választási lehetőséget a jogszerű magatartások között, mert a jogszabályok és hatósági határozatok irányadóak és követésük kikényszeríthető.¹¹ Az ökoszisztémát védeni akaró egyén a szankciók fenyegetettsége nélkül akkor sem választhat más magatartást, ha a jogszabályi, vagy hatósági kötelezettség kifejezetten káros hatással van az ökoszisztémára. A szankció tehát meghatározó szerepet tölt be a magatartás alakulásában. A szankciót két szempontból is vizsgálnunk kell: (i) célja és jellege, illetve (ii) kikényszerítése szerint.¹² A jogszabályok tartalma és kikényszerítése a társadalom értékítéletét nemcsak az ökoszisztémákról formálja, hanem arról is, hogy a társadalomban mennyire fogadható el a jogszabályok be nem tartása, hiszen ha a szankcióval való fenyegetettség csak a jogszabályok szintjén létezik, és azt a hatóságok nem változtatják valósággá, akkor az egyén számára a szankció jogszabályi létezése nem értelmezhető valódi fenyegetésként. A kikényszerítés elmaradása az ökoszisztémákra vonatkoztatva pozitív vagy negatív hatású lehet a jogszabályok és hatósági határozatok tartalmától függően. Ha azok az

¹¹ A környezetgazdaságtanban gyakran szerepel, hogy a bírság egyfajta gazdasági eszközként szerepel, azonban ezt a megközelítést kifejezetten károsnak tartom, mert mellékes tényezőként kezeli, hogy a gazdasági eszköz alkalmazásakor az egyén mindig két jogszerű tevékenység közül választ, míg a második esetben a jogszerű és a jogellenes magatartás között. A bírság szabályozó szerepének elemzésére lásd: Pump 2012, 268-279.

¹² Nagy szerint nem lehet figyelmen kívül hagyni a kognitív idegtudomány és az evolúciós pszichológia eredményeit a felelősségi alakzatok meghatározásakor. (Nagy 2019) Ennek környezetjogi vonatkozásaira hívja fel a figyelmet Bándi 2020b és Pump 2020b.

ökoszisztémákat védik, akkor ez negatív hatású¹³, ha azokra nincsenek tekintettel és ezért veszélyeztetik, károsítják, akkor akár pozitív hatású is lehet.

Ennek egyik leglátványosabb példáját az erdőtörvény Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek minősített és ezért megsemmisített rendelkezései képezik (ABh 2020), tekintettel a módosítás és a megsemmisítés közötti időszakban született hatósági határozatokra. A módosítás hatályba lépése és az Alkotmánybíróság határozatának megszületése közötti időszakban (2017. szeptember 1-2020. július 6-a között) az alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezések alapján születtek meg az erdészeti igazgatási és hatósági döntések. Mivel az erdőtervek végrehajtása az erdőgazdálkodót terhelő és hatóság által kikényszeríthető jogi kötelezettség, ezért a természeti értékek megóvása szempontjából kedvező fordulat volt, ha a hatóságok a később alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezés alapján megszületett hatósági döntéseket nem kényszerítették ki, az igazgatási szervek feladataik elvégzését elmulasztották. E rendelkezésekhez kötődő teendőket vette számba a jövő nemzedékek szószólója (JNSZ 2020).

Ugyanakkor jogállami megközelítésből az igazgatási feladatok elvégzésének és a szankciók kikényszerítésének elmulasztását sohasem ítélnénk meg pozitívan, és nem tekinthetünk el a társadalmi morált romboló hatásától sem.

1.6 Az ökológiai szemlélet megjelenése a szabályozásban

A jogi szabályozásban az ökoszisztémák kezelése, hasznosítása (szolgáltatásaikkal együtt, vagy azok nélkül) és a gazdaság kapcsolata többféleképpen külső és belső viszonyként jelenik meg. Külső viszonyként értékelhető, amikor az ökoszisztéma védelme, annak egésze, vagy egyes szolgáltatásai önálló, a gazdálkodás szakmai követelményeiből kiragadott, többnyire környezetvédelmi vagy természetvédelmi szabályozás tárgya, aminek következménye, hogy a gazdasági érdekek szembeállíthatóvá válik. Míg, ha ez az elválasztás nem történik meg, akkor az ökoszisztéma védelme a döntések indokolásában, mint a gazdasági tevékenység természetes velejárója, sőt mint gazdasági racionalitás bukkan fel. Ezek szemléltetését tartalmazzák a múltbéli példák, melyek érdekesen csengnek egybe a kaszkádmódellet, a különböző ökoszisztéma-szolgáltatások tipizálásával.

A vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikkben a halászat érdekeként nevesítik a *halátersztőt vagy hallétrát*, ma már ezeket inkább természetvédelmi rendelkezésnek tekintjük.

1885. cikk XXIII. tc. 26. §
„Ha a vízhasználatra jogosult, a folyóvíz medrét egész szélességében elfoglalná, a mennyiben ezt a halászat érdeke megkívánja, halátersztőt vagy hallétrát tartozik alkalmazni.”

A szennyvizek kezelésére szervezett közszolgáltatások kezdetén a talaj szűrő és tisztító funkcióját használták, ezért a kemikáliák használatát nem tartották kedvezőnek, mert elpusztították a baktériumokat, amiknek tisztító funkciója a vizek minőségének szabályozásában jól ismert volt, még ha a tudományos vizsgálatok során használt eszközök nem is tették mindig lehetővé azonosításukat. A vizek és talajok öntisztulását végző élőlények védelme, mely nélkül eltűnik a víz és talaj tisztító ökoszisztéma funkciója, gazdasági racionalitásként jelent meg.¹⁴

¹³ Például az illegálisan létesített kutakkal szembeni fellépés elmaradásának negatív hatása a felszín alatti vizekre és az azoktól függő ökoszisztémákra évek óta számos szakmai dokumentumban szerepel, és megjelenik a jövő nemzedékek szószólójának különböző megszólalásaiban (JNSZ 2017; JNSZ 2017b; JNSZ 2019; JNSZ 2021.), illetve az Alkotmánybíróság határozatában is (ABh 2018).

¹⁴ Hasonló múltbéli példákra és a példák ökoszisztéma központú megközelítésére lásd: Pump 2013 és Pump 2021c.

A kir. mérnök Kenessey a kor szennyvízkezeléséről (ami ma a gyökérszűrés tisztításnak felel meg leginkább) szóló tanulmányának összegzésében kiemeli:

„Kifejezést igyekeztem adni annak is, hogy a szennyvízzel öntözött gazdaságok mennyire eltérnek a még legintenzívebb mezőgazdaságtól is, mennyire befolyásolhatja a technikus a gazdasági, a gazda pedig a pénzügyi és közegészségügyi eredményt.

Három dolog áll egymással a szennyvízzel öntözött gazdaságoknál szoros összefüggésben s mind a háromnak helyes kezelése külön-külön minősítésű szakember működését tételezi fel.

A technikus az összes számbavehető és veendő körülmények figyelemre méltatásával bármilyen jól megtervezi és létesíti az öntöző telepet, a rosz gazda nemcsak a technikai berendezést teheti tönkre, nemcsak kockáztatja a gazdaság jövedelmezőségét, hanem egyúttal a hibás kezeléssel kétséssé teheti a szennyvíz tisztítás eredményét is, kárt okozván műszaki, gazdasági és közegészségügyi szempontból és megrontván a tisztító módszer hitelét.

Ugyanezen megjegyzések állanak a tervezésre is. A tervezés ugyan tisztán technikai feladat, de nem képezlek esetet, melyben a műszaki férfiú a gazdaság irányának és a szennyvíz tisztítás mértékének előzetes ismerete nélkül helyes tervet volna képes készíteni.

A háromszoros feltétel mind a tervezésnél, mind a kezelésnél a legszorosabb összefüggésben áll egymással s miután mindegyik iránynak megvannak a maga szakemberei, bevonásuk mellőzése könnyen balsikerekre vezethet.

A technikus, a gazda, az orvos és vele együtt a kémikus egymást sohasem nélkülözhetik, minden lépésnél egymásra vannak utalva s különváltan semmiféle eredményre nem számíthatnak.

[...] a városok egészségügye és a halandóság csökkenése nem a pontos és szigorú rendőri intézkedésektől, hanem attól függ, vajjon mennyire van a város egészséges ivóvízzel ellátva s milyen fokon áll a felgyülemelő szennyneknek ártalmatlanná tétele. Ebben a pár szóban gyökerezik a német és különösen pedig a poroszkormányhatóságok valóban bámulatos gondoskodása, melylyel a városi szennyek ártalmatlanná tételének módjai felügyelet alatt tartják s neki tulajdonítható, hogy a városok közegészségügyének tudománya Németországban ma már oly magas fokon áll, hogy vezérszerepet tőle elvitatni aligha lehet.

Segédkezet nyújtanak benne a kormány, a városok, de sőt az egyesekből alakult tudományos egyesületek is.

[...] Legújabb időben már nem elégedtek meg a felsorolt szakemberek működésével, belevonták a munkába a botanikust és zoologust is és nem kevesebbet akarnak, mint a szennyezések és tisztulások mértékének elbírálhatása céljából alsóbbrendű növényi és állati vezérlények meghatározását s ezeknek a tisztulás körül teljesített feladatuk pontos meghatározását.” (Szerzői megjegyzés: eredeti helyesírás.) (Kenessey 1903, 169 – 170)

A technológiai fejlődés a szennyvizek tisztítását kemikáliákkal oldotta meg, a vízminőség védelmében az ökológiai szempontok csak a Vízköret-Irányelv elfogadásával jelentek meg ismét.

A talajlakó élőlények védelmét a mezőgazdaságban is a gazda alapvető érdekének tartották. A talajélővilág kutató és annak az edafon nevet adó Francé Rezső (Raoul Francé) munkássága ékes bizonyítéka annak, hogy a talajélővilág védelme a mezőgazdaságból élő gazdák gazdasági racionalitása volt, és a XX. század elejének kutatói tisztában voltak azzal, hogy a talajélővilág életközösséget alkot, és az általuk nyújtott szolgáltatás az emberi élet alapját képezi.

„[...] a sötétben élő talajorganizmusok serege nélkül nem lenne erdő, sem liget, nem zöldelnének a rétek és mezők, sem kertek, és mindennek helyén minden ország pusztá, kopár sivatag lenne csak. Nélkülük az ember sohasem jött volna a világra.

Mégis oly nehezünkre esik fogalmat alkotni arról, hogy minden, ami ott lent a lábaink alatt fekszik, él és hogy ez az élet a maga ezernyi szállal dolgozó szövöszékével hogyan nyúl bele a mindennapi életünkbe, mindennapi kenyérünkbe, a szövetekbe, melyekkel ruházkodunk, lakásaink faszervezetébe, szerszámainkba, a papirosba, amely nélkül ma az emberi szellem elsorvadna.

A látható lények világa már magában véve is csoda az alig látható vagy szabad szemmel egyáltalán láthatatlan világ, az edafon világa, melynek jelentőségét minden ráfordított fáradságtalan kutatásunk mellett sem ismerjük még teljesen.

Egyet azonban biztosan tudunk, azt, hogy mindazok a földi szervezetek, melyeket itt felvonultattam, a rovarok, férgek és atkák, medveállatkák, hasadó-moszatok, hasadó-gombák, talaj-gombák, kovamoszatok és zöldmoszatok minden fajtái, mindnyájan egy önmagában zárt és egymással tömördek vonatkozásban összekapcsolt *életközösséget* képviselnek, és különleges megnevezésük (edafon) éppen olyan jogos, mint a plankton, a láp vagy a fenyér, melyek szintén zárt életközösséget jelentenek. Ilyen életközösségekben, melyeket a tudomány *biocönózisnak* nevez, egyik állat nem élhet meg a másik nélkül, éppen így a növények sem, melyek ennek a körfolyamatnak alapját teszik, mert ezek a tiszta, mindig jelenlevő gázokból, levegőből és ásványokból élnek. A moszatokból él a gyökérlábúak és infuzóriák serege, ezekből a legkisebb földférgék és kerekese férgek a Rotatoriák. A legkisebb férgéket megeszik a rovarok és álcáik, minden edafont megesznek a giliszták, és amikor a nagyok meghalnak, a kicsinyeknek van miből élniük. A kis egysejtű növények lélegzésre alkalmas levegőt teremtenek az állatok számára, ezek viszont nitrogéntáplálékot a növények számára.

Pompás körforgásban ekként vándorol a föld színén a nitrogén. A levegőtengerben mérhetetlenül szétterül, onnan lerántják magukhoz a kis baktériumok, moszatok és talajgombák és átváltoztatják ammóniákká és salétromsókká. A talajból kiszedi a növény, s átváltoztatja fehérjévé. A növényvel eljut a vele táplálkozó állatba, végül az emberbe.” (szerző: eredeti helyesírással) (Francé 1926, 68–69)

A hatályos jogi szabályozás az edafont a mai napig védelem nélkül hagyta, sem a természetvédelmi szabályok, sem a talajvédelmi szabályok nem vonatkoznak közvetlenül rá, mert a szabályozásban általában a humusztakaró, illetve a talaj szervesanyag tartalmának védelme szerepel, ezen belül az élőszervezetek és összességük, az edafon nincsen nevesítve.

1862-ben Mérei Károly Erdészeti Lapokban megjelent cikke az erdőkkel való gazdálkodás szabályainak meghatározásakor az erdőre, mint ökoszisztémára és az általa nyújtott szolgáltatásokra, mint az erdőgazdálkodás által megőrzendő értékekre tekintetett.

„Századok története azon meggyőződést erősökölt a jelenre hogy az erdők fontossága kétségbe vonhatlan; hogy a növényország óriásai, roppant alakjoknak megfelelőleg nagyszerű befolyást gyakorolnak az egész nemzet jólétére. – Ezen fontosság mindenütt nyilatkozik; a természet nagy háztartásában; az egyes állati életben, s az emberi működés minden irányában. Ezek szerint az erdők fontossága műtani, kereskedelmi, gazdasági és természettani szempontból fogható fel.

Mi itt csak az erdők természettani befolyását kísértjük meg a tudomány jelen állásához mérten taglalni, azon szándéktól vezéreltetve, hogy olvasóinkban meggyőződést költünk fel az iránt, miszerint az erdők arányosan és bizonyos mennyiségben szétosztva a lakosok egészségi állapotára, szellemi s anyagi fejlődésére és a föld termékenységére föltétlenül szükségesek. Pullain-Grandprey szavai oly erőteljesen fejezik ki az erdők természettani fontosságát, hogy méltóknak találjuk azokat följegyezni : „ti a jövő ivadéknak” úgymond „egy nemzeti vagyont adtok át, melynek fentartásával a levegő jósága, a föld termékenysége, a tűz hatása és a víz léte a legszorosabban van összekötve” (Mérei 1862, 1-2)

A különböző típusú és különböző helyeken található erdők, erdősávok, facsoportok megítélése nagyon sokféle, ökoszisztémaként nyújtott szolgáltatásai közül egyesek külső, mások belső viszonyként értelmezhetőek.

A múltbéli idézeteket emlékeztetőnek is szántam, mert véleményem szerint emlékeztetnek arra, hogy az ökoszisztémák és szolgáltatásaik egységes kezelése iránti igény létét egyrészt meghatározza az ökoszisztémák és szolgáltatásaik közötti közvetlen kapcsolat felismerése, és a szolgáltatások ember általi hasznosításának mértéke az élet minden terén, így a gazdaságban is, másrészt kulcskérdése, hogy hol húzható meg a határ azok ember általi helyettesíthetőségében.

Az ökoszisztémák kezelése és a gazdaság kapcsolatában belső viszonyra utal, ha a gazdasági tevékenységre vonatkozó szakmai követelmények szerves, és természetes részét

képezi az ökológiai szempontok figyelembevételével. Ha a szakmai követelményekről ezeket leválasztjuk, és önálló követelményként tekintünk rájuk, akkor külső viszonyra tesszük. A szakmai követelmények meghatározása jellemzően többféle szakmai területhez tartozó ismeretet feltételez, ezért annak van jelentősége, hogy a különböző ismeretekből álló halmazt egy halmaznak tekintjük, vagy több önálló konkuráló halmaznak, amelyből egyik-másik akár el is hagyható. Többek között a követelmények köre határozza meg, hogy milyen lesz az ökoszisztéma kezelés és a gazdaság kapcsolata. A szakmai követelmények jogi és nem jogi formát egyaránt ölthetnek. A vállalatok környezeti teljesítményével foglalkozó kutatások szerint a környezeti számvitel ugyan lehetőséget teremt arra, hogy a kapcsolat belsővé váljon, de tényleges előrelépést három tényező hozott: (i) a környezeti tudatosság növekedése; (ii) a környezeti projektek általánossá válása; (iii) az alkalmazottak képzése. (Zilahy–Széchy 2020: 63-64)

A külső és belső viszony kérdése a közigazgatási eljárásokban, illetve a szervezetrendszerben is tükröződik. Amikor egy gazdasági tevékenység szakmai követelményeit kell meghatározni, akkor jelentősége van annak, hogy a hatóságok milyen szervezeti rendben, hatáskörben, és milyen eljárási szabályok alapján hozzák meg döntéseiket. Belső viszonyt hoz létre, ha az ökoszisztémát – és szolgáltatásait – érintő kérdések a hatósági döntéshozatal során minden esetben vizsgálандók, és értékének elismerése alapozza meg a döntéshozatalt. Miközben e kontextusban kiemelendő, hogy nem tekinthető adminisztratív tehernek, ha ezen szempontokat a hatóságnak mérlegelnie kell, és ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette több határozatában is,¹⁵ a probléma megoldása azonban mégsem ilyen egyszerű. Az ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat érintő kérdések – ahogy arra a bevezetőben már utaltunk – a kormányzati munkamegosztás miatt jellemzően különböző hatáskör alá tartoznak, és ezek még akkor is a konkuráló érdekek érvényesítését tükrözhetik, ha a különböző hatáskörök gyakorlója egy állami szervezet, mint a kormányhivatal. Számos hatáskör van, mely alapján a hatóságok úgy hozhatnak az ökoszisztémák állapotát közvetlenül meghatározó döntést, hogy közben egyes szolgáltatásokat akár el is lehetetleníthetnek (például a méhlegelők felszámolásával a pollinációt csökkentik). A hatósági döntéshozatalban ezért az ökoszisztéma és a gazdaság közötti viszonyt belső viszonyként akkor tekinthetjük, ha a gazdasági tevékenységről szóló hatósági eljárásban a döntéshozatal során az ökoszisztéma teljességét, szolgáltatásainak összességét vesszük figyelembe.

Az Alkotmánybíróság határozatai is segíthetik a kettő viszonyának alakulását. Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos első határozatok egyértelművé tették, hogy a természetes környezet az emberi lét feltétele.¹⁶ Ez azonban önmagában még nem teszi az ökoszisztémák és a gazdaság kapcsolatát belsővé. Az alkotmánybírósági határozatok az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából is a jogszabályi védelmi szintben való visszalépésként értékelték, ha a természetes környezet védelmét a gazdasági érdekek fölé, vagy mögé helyezték. Az érdekek egyenrangúsága már segíti a belső viszonyra alakulást. Ennek továbbfejlesztéseként értékelhetjük, amikor az Alkotmánybíróság a nemzet közös örökségével való gazdálkodással szembeni elvárásként fogalmazza meg a természeti értékek szakmai alapokon nyugvó védelmét, az elővigyázatosság és megelőzés elvének jegyében a hosszú távú gondolkodást és a takarékoskosságot. (ABh 2018 [40] és [71]) Az Alkotmánybíróság döntéseiről részletesen a vagyronról szóló fejezetben lesz szó.

¹⁵ Vö. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [66] és 14/2020. (VII. 6) AB határozat [183]

¹⁶ E témában a mai napig a 28/1994. (V. 22.) AB határozat a meghatározó, mely az Alkotmány rendelkezéseit értelmezve fogalmazta meg az állam alkotmányos kötelezettségét, míg az Alaptörvény alapján az egészséges környezethez való jog érvényesülése és a nemzet közös örökségének védelme közötti szoros kapcsolatot a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat fejtette ki, megerősítve a korábbi alkotmánybírósági határozatok megközelítését mely szerint az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez a természetes környezetünk védelme elengedhetetlen.

II. Az ökoszisztémák és szolgáltatásaik vagyonkénti, vagyoni értékéenti kezelése

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a természeti erőforrásokat, a biológiai sokféleséget és a kulturális értékeket nevesítve is a nemzet közös örökségévé nyilvánította, és e kincsek vonatkozásában az államot, valamint mindenkit hármas alkotmányos kötelezettséggel – védelem, fenntartás és a jövő nemzedékek számára való megőrzése – terhelte (ABh 2015), függetlenül attól, hogy a nemzet közös örökségének vagyontárgyai kinek a tulajdonában állnak, magántulajdonban vagy állami/önkormányzati tulajdonban. Ez utóbbiak az Alaptörvény 38. cikke alapján a nemzeti vagyonhoz tartoznak.

II.1 Az ökoszisztémák vagyonkénti védelme állami feladat

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése az állam jogalkotói tevékenységének kereteit is meghatározza. Egyrészt az állam kötelezettségévé teszi olyan jogi keret megteremtését, ami fenntartja a jövő nemzedékek választási jogát, kiterjedve a választási lehetőség és a minőség megőrzésére, valamint a hozzáférés lehetőségének biztosítására. (ABh 2017, [33]) Másrészt korlátot szab az állam jogalkotói szabadságának, amikor kimondja, hogy a nemzet közös örökségéről közbizalmi vagyongazdálkodóként (public trust) köteles gondoskodni.¹⁷ Az Alkotmánybíróság szerint a közbizalmi vagyongazdálkodás lényegi eleme a természeti és kulturális értékek hosszútávú megőrzését, fennmaradásuk veszélyeztetését elkerülő használat és hasznosítás e kincsek önmagukért való védelme mellett. (ABh 2020, [22]) Az Alkotmánybíróság határozataiból következően a nemzet közös örökségét vagyonnak kell tekinteni, s az állam e vagyont – a tulajdonviszonyok különbözősége miatt – a nemzeti vagyon tulajdonosaként, illetve közbizalmi vagyongazdálkodóként kezeli. A jogalkotói szabadság határai az állami/önkormányzati jogalkalmazást is korlátok közé szorítja, hiszen az állami/önkormányzati döntéshozatalnak, igazgatási és hatósági joggyakorlatnak a fenti alaptörvényi megközelítést kell tükröznie. Az állam kötelezettsége, hogy az ehhez szükséges feltételeket biztosítsa.¹⁸

A fentiekből az államnak az a kötelezettsége következik, hogy az ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat is, mint vagyont, mint vagyoni értéket kezelje. Az ökoszisztéma fogalma egységbe fogja az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzet közös örökségét, mely természeti erőforrásként foglalja magába a termőföldet, az erdőket és a vízkészletet, s külön védelem alá helyezi a biológiai sokféleséget, kiemelve a honos növény- és állatfajokat. A biológiai sokféleség az ökoszisztémák egészségi állapotát és a lehetséges szolgáltatásokat egyaránt meghatározzák. Az állami vagyongazdálkodással szemben alaptörvényi elvárás azoknak a feltételeknek a megteremtése, amelyek biztosítják a jövő nemzedékek érdekvédelmét, ezen belül a választási és a hozzáférési lehetőségek megőrzését és biztosítását. Ez azt jelenti, hogy az ökoszisztémák hasznosítása és használata során egyszerre kell megőrizni az ellátó, a szabályozó és fenntartó, valamint a kulturális szolgáltatásokra való alkalmasságot.

Az állam vagyonvédelmi kötelezettsége megjelenik mind tulajdonosi, mind közbizalmi vagyongazdálkodói mivoltában. A tulajdonos államot három alaptörvényi rendelkezés – a P) cikk a nemzet közös örökségéről, a XIII. cikk a tulajdonról és a 38. cikk a nemzeti vagyonról – szorítja korlátok közé. Az Alaptörvény a tulajdonhoz való jog védelmével együtt rögzíti a tulajdonnal járó társadalmi felelősséget, ami a rendelkezéshez fűzött indokolás szerint „*kifejezi a tulajdon*

¹⁷ Ez ezzel kapcsolatos kérdések elemzésére lásd Sulyok 2019 és Pump 2020b.

¹⁸ Lásd a jogi indikátorokat annak megállapítására, hogy a jog alkalmas-e a környezet védelmére. (Priour–Bastin 2021)

társadalmi kötöttségét is".¹⁹ A társadalmi felelősséget jeleníti meg az alkotmányos tulajdonvédelem²⁰ a közjogi és magánjogi korlátozásokon keresztül. Az Alkotmánybíróság a kizárólagos állami tulajdonban álló felszín alatti vizeket érintő döntésében a tulajdonos államot terhelő társadalmi felelősségre hivatkozva erősíti meg, és szólítja fel az államot a P) cikkben és a 38. cikkben terhelő kötelezettségek együttes betartására, megállapítva, hogy a P) cikk, valamint a 38. cikk a társadalmi felelősséget „*konkretizálja*” a nemzet közös örökségére, illetve a nemzeti vagyonra nézve. A tulajdonos államot is terhelő társadalmi felelősséget húzza alá maga az Alaptörvény értékrendje, hiszen ahogy az Alkotmánybíróság kiemelte „*[a]z Alaptörvény [...] az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.* (ABh 2015 [91])

Az ökoszisztémák egy része egyszerre áll a 38. cikk (1) bekezdése és a P) cikk (1) bekezdése hatálya alatt. Az Alkotmánybíróság megállapítása miszerint „*[...] a tulajdonos állam csak oly módon gazdálkodhat a felszín alatti vizekkel (ideértve a vízhasználat lehetőségének megteremtését is), hogy az nem csupán a jelen nemzedékek közös szükségleteire van tekintettel, hanem a jövő nemzedékek szükségleteire, illetőleg magukra a természeti erőforrásokra, mint önmagukban is értéket képviselő és megóvandó szabályozási tárgyakra is*” (ABh 2018 [54]), minden állami tulajdonban álló ökoszisztémára igaz.

A P) cikk hármask kötelezettsége tehát kiegészül az Alaptörvény 38. cikkében foglalt tartalommal, mely a nemzeti vagyonnevelés és -védelem céljaként négy feladatot határoz meg: (i) közérdek szolgálata, (ii) közös szükséglet kielégítése, (iii) természeti erőforrások megőrzése, (iv) jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az államot terhelő társadalmi felelősségre és a P) cikkre is tekintettel az államot e feladatok teljesítése együttesen terheli, mert ezek egymástól nem független, alternatív, választási lehetőségek. Ebből pedig az következik, hogy a közérdekre hivatkozással az állam nem gazdálkodhat úgy, ha a többi feladatát nem teljesíti.

Az alábbi konjunkciós logikai függvény²¹ a három alaptörvényi cikk alapján összegzi az állam kötelezettségeit. Eszerint a nemzeti vagyonnevelés alkotmányos kötelezettségének függvénye:

$$NVK = TF \& PCV \& PCF \& PCMV \& PCMM \& PCMH \& NVKÉ \& NVKSZK \& NVTEM \& NVJNSZ$$

Ahol a logikai függő változó, az NVK jelöli az állam nemzeti vagyonnevelési kötelezettségét. Ennek értéke 1, ha teljesül, tehát igaz; vagy 0 ha nem teljesül, tehát nem igaz.

Ahol az & az ÉS logikai operátor jele.

Ahol a független logikai változók az alábbiakat jelentik:

TF – a XIII. cikk (1) bekezdés szerinti társadalmi felelősségre tekintettel hozott közjogi és magánjogi korlátozások

PCV – a P) cikk (1) szerinti védelem (értéke 1, ha teljesül, 0, ha nem teljesül)

¹⁹ Lásd: az Alaptörvény XIII. cikkéhez fűzött indokolást.

²⁰ Az Alkotmánybíróság 2013-ban megerősítette a korábbi gyakorlatát, mely szerint „*az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.*” (26/2013. (X. 4.) AB határozat [161])

²¹ Az alaptörvényi rendelkezések összefüggésének függvényi megjeleníthetőségében dr. Molnár József segített.

PCF – a P) cikk (1) szerinti fenntartás (értéke 1, ha teljesül, 0, ha nem teljesül)

PCMV – a P) cikk (1) szerinti a választás lehetőségének megőrzése a jövő nemzedékek számára (értéke 1, ha teljesül, 0, ha nem teljesül)

PCMM – a P) cikk (1) szerinti a minőség megőrzése a jövő nemzedékek számára (értéke 1, ha teljesül, 0, ha nem teljesül)

PCMH – a P) cikk (1) szerinti a hozzáférés lehetőségének biztosítása a jövő nemzedékek számára (értéke 1, ha teljesül, 0, ha nem teljesül)

NVKÉ – az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerinti közérdek szolgálata (értéke 1, ha teljesül, 0, ha nem teljesül)

NVKSZK – az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerinti közös szükséglet kielégítése (értéke 1, ha teljesül, 0, ha nem teljesül)

NVTEM – az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerinti természetes erőforrások megőrzése (értéke 1, ha teljesül, 0, ha nem teljesül)

NVJNSZ – az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerinti jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembe vétele (értéke 1, ha teljesül, 0, ha nem teljesül)

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében felsorolt hármas kötelezettség – védelem, fenntartás és jövő nemzedékek számára való megőrzés – mindenkit terhel.²² Az Alkotmánybíróság azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a természetes és jogi személyekkel szemben e kötelezettségek jogi tartalmát és jogi kikényszeríthetőségét a mindenkori hatályos szabályozás határozza meg. *„Miközben 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.”* (ABh 2017, [30]) A közbizalmi vagytonkezelésnek tehát része, hogy az állam olyan jogi keretet teremt, ami biztosítja a nemzet közös örökségével való gazdálkodás során az Alaptörvénnyel való összhangot. Az Alkotmánybíróság a jogi kikényszeríthetőség szempontjából fogalmazza meg azt, hogy a társadalom tagjaitól nem várható el az *absztrakt cél* követése, ugyanakkor kiemeli, hogy az állam a társadalom tagjai számára világos és egyértelmű üzeneteket köteles küldeni a konkrét magatartásokról és kikényszeríthetőségükről szóló szabályokról, köteles a szabályokat kikényszeríteni, s feladata arra is kiterjed, hogy az ehhez szükséges szervezeti kereteket megteremtse és fenntartsa.²³

Az állam feladata arra is kiterjed, hogy a tulajdonviszonyokhoz igazodóan olyan jogi keretet alakítson ki, amely az ökoszisztémák vagyonkénti kezelésének hatékonyságát nem teszi függővé magától a tulajdonviszonytól. Ez következik azokból az alkotmánybírói határozatokból, amelyek a visszalépés tilalmára hivatkozva állapították meg a nemzet közös örökségébe tartozó, vagy az egészséges környezethez való jog érvényesülésének alapjául szolgáló környezeti elemeket érintő jogszabályi rendelkezések módosításának alaptörvényellenességét (ABh 2013; ABh 2020), vagy állapították meg a jogszabályi védelem

²² A Dasgupta jelentés egyik kiinduló pontja, és ezért az összefoglaló egyik kiemelt eleme, hogy a természeti tőkének, mint vagyonnak, mindenki kezelője. (Dasgupta: *Headline Messages*, 1) E megállapítást az Alaptörvény P) cikke alkotmányos kötelezettséggé emeli.

²³ Az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatának meghozatala óta folyamatosan megerősíti, s ezt a kötelezettséget a 16/2015. (V. 22.) AB határozat a nemzet közös örökségének védelmére is kiterjesztette.

hatékonyságának romlása miatt a mulasztásos jogsértésben megnyilvánuló alaptörvényellenességet (ABh 2017; ABh 2019). Példaként kiemelhetjük a Natura 2000 területek privatizációjának jogi szabályozását értékelő alkotmánybírósági határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság elfogadhatónak tartotta a Natura 2000 területek nemzeti vagyonból való kikerülését és azokon a magántulajdonjog szerzését, ugyanakkor vizsgálta, hogy a tulajdonos, illetve földhasználó tevékenységére milyen magatartási szabályok vonatkoznak, és a magánjogi védelmi eszközök közjogi eszközökkel való felváltásával továbbra is biztosított marad-e a természetvédelmi célú vagyonkezelés, megőrzendő, illetve javítandó a terület természeti állapotát, és léteznek-e a megfelelő magatartás jogi kikényszerítéséhez – az ellenőrzéshez és szankcionáláshoz – szükséges jogszabályi rendelkezések. (ABh 2017, [62]-[77]) Megjegyzendő, hogy a közjogi jogviszony és a magánjogi jogviszony között abban nincsen különbség, hogy az érintetteket jogok mellett kötelezettségek is terhelik, azonban a kötelezettségek ellenőrzése és kikényszerítésének eszköztára eltérő.²⁴

A fenti függvény tehát a közbizalmi vagyonkezelésre is értelmezhető, azzal a különbséggel, hogy a függvény az ökoszisztéma vagyont – bármilyen jogviszony alapján – használó, hasznosító jogalanyok kötelezettségeit összegzi, melyeket az állam, mint közbizalmi vagyonkezelő a jogalkotáson és a jogalkalmazáson keresztül határoz meg, és markánsná válik, hogy a tulajdonjog kártalanítással, vagy kártalanítás nélkül korlátozható-e.

A közbizalmi vagyonkezelés alkotmányos kötelezettségének konjunkciós logikai függvénye eszerint:

$$KBV = TFK \& TFM \& TFMK \& PCV \& PCF \& PCMV \& PCMM \& PCMH$$

Ahol a logikai függő változó, az KBV jelöli az állam közbizalmi vagyonkezelési kötelezettségét. Ennek értéke 1, ha teljesül, tehát igaz; vagy 0 ha nem teljesül, tehát nem igaz.

Ahol az & az ÉS logikai operátor jele.

Ahol a korábbi független logikai változók közül kikerülnek a 38. cikkre vonatkozóak, illetve a társadalmi felelősségre vonatkozó változó az alábbiak szerint módosul:

TFK: a tulajdonnal járó társadalmi felelősség közjogi korlátozásai (értéke 1, ha teljesül (a korlátozásokat ellenőrzik és kikényszerítik), 0, ha nem teljesül, a korlátozásokat nem ellenőrzik és nem kényszerítik ki)

TFM: a tulajdonnal járó társadalmi felelősség magánjogi korlátozásai (értéke 1, ha teljesül (a korlátozásokat ellenőrzik és kikényszerítik), 0, ha nem teljesül, (a korlátozásokat nem ellenőrzik és nem kényszerítik ki)

TFMK: a tulajdonnal járó társadalmi felelősség kártalanítást keletkeztető magánjogi korlátozásai (értéke 1, ha teljesül (a korlátozásokat ellenőrzik és kikényszerítik és a kártalanítást megfizetik), 0, ha nem teljesül (a korlátozásokat nem ellenőrzik és nem kényszerítik ki, vagy a kártalanítást nem fizetik meg)

II.2 A vagyon fogalma

A vagyon fogalma nem szakítható el attól, hogy mit tekintünk vagyonnak. Az ökoszisztémák és szolgáltatásaik vagyonszerű, vagyoni értékű kezelésének egyik kulcskérdés, hogy hogyan azonosítható maga az ökoszisztéma és szolgáltatásai, illetve, hogy mi a kapcsolat az ökoszisztéma állapota és a szolgáltatások között. Az ökoszisztémák

²⁴ Vö. az Alkotmánybíróság érvelésével, amit a Natura 2000 területek értékesítésével és hasznosításával kapcsolatos szabályokra vonatkozó jogalkotás elmulasztása miatt megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességhez fűzött. (28/2017. (X. 25.) AB határozat 1. pontja, valamint [60] és [61])

működése, az ökoszisztéma folyamatai és funkciói meghatározzák egyrészt, hogy milyen szolgáltatásokat képes nyújtani, másrészt a szolgáltatások minőségét is. Ezt igazolták az ökoszisztéma-szolgáltatásokról készült tanulmányok is. Az ökoszisztémák jogi védelme ezért nem általában védelmet, hanem az ökoszisztémák egészségének védelmét jelenti, amiből az is következik, hogy amikor az ökoszisztémát vagyónként értékeljük, és a vagyonban bekövetkező változást is minősíteni kívánjuk, akkor az ökoszisztéma állapotváltozását erre tekintettel is vizsgálni kell.

Amikor az ökoszisztémáról, mint vagyonról beszélünk, akkor azzal automatikusan az antropocentrikus megközelítést erősítjük, mert a vagyon az emberi kapcsolatrendszerekben kap értelmet. A vagyon mind a gazdaság, mind a magánjog alapvető fogalma.²⁵ Mindkét fogalom vagyonelemek összességét takarja. A magánjogban a vagyon nemcsak azokra a vagyonelemekre terjed ki, amelyek tulajdonjog tárgyai is lehetnek, hanem a vagyonnak részét képezik a jogok és követelések is, és mint vagyontárgyak képezik az aktív vagyonelemeket, míg a kötelezettségek a passzív elemekhez tartoznak. (Gárdos 2018, 4-5) Ez a csoportosítás Gárdos szerint megfeleltethető a számvitel rendszerében a vagyon eszközök (aktívák) és források (passzívák) szerinti felosztásának.

A magánjog vagyonfogalma és a számviteli fogalmak közötti kapcsolatra tekintettel jelentősége van az ökoszisztémák állapotáért – a kárveszély kialakulásának megelőzéséért, a bekövetkező károkért stb. – való felelősségre vonatkozó szabályoknak, valamint a szolgáltatásokhoz kapcsolódó jogosultságoknak és kötelezettségeknek is. Az ökoszisztéma állapotáért való felelősség egyben az ökoszisztéma-szolgáltatásért való felelősséget, mint kötelezettséget is magával vonhatja, ami a szolgáltatás igénybevevője oldalán, mint pozitív vagyoni követelésként jelenhet meg. A Ráckevei–Soroksári Duna-ág nemzeti vagyon, a Duna-ágban található víz minősége alkalmas mezőgazdasági öntözésre, ezért a környékbeli gazdák azt hasznosítják. Mint ahogy arra a tavalyi olajszenyezés felhívta a figyelmet, a víz minőségének megőrzésében a nádas által nyújtott szolgáltatásnak jelentős szerepe volt. Az állami tulajdont kezelő vízügyi igazgatóság szempontjából a nádas elvesztése az eszközállományban történt veszteséget eredményezett, ugyanakkor a nádas által nyújtott, vízminőség megőrzését segítő ökoszisztéma-szolgáltatás kiesése nem mentesíti a nemzeti vagyon kezelőjét az alól a kötelezettség alól, hogy továbbra is biztosítsa a megfelelő minőségű öntöző vizet a gazdáknak. Ez összetett kérdést vet fel, mert tisztázandó, egyrészt, hogy milyen feltételeket kell emiatt megteremteni ahhoz, hogy a vízügyi igazgatóság a fennálló kötelezettségét továbbra is teljesíteni tudja, másrészt mindez miként jeleníthető meg a számviteli szabályok alkalmazásával.

A magánjog rendszerében az állami tulajdonba tartozó nádas elszennyezése, és emiatti kényszerű kivágása egyértelműen az állami tulajdonban bekövetkezett kárként megjelenő vagyonvesztést eredményez, és ebből a szempontból a vagyon akkor áll helyre, ha az okozott kár megszüntethető. Amikor az ökoszisztémák megőrzésére az általuk nyújtott összetett szolgáltatások megóvása érdekében van szükség, akkor nem mindegy, hogy mit nevesítenek kárként, illetve, hogy annak megszüntetésére csak az állapot és szolgáltatás helyreállítását fogadják el, vagy pénzbeli ellentételezést is. Ez utóbbi a szolgáltatások sokrétűsége, valamint a pénzbeli kifejezhetőség nehézségei miatt kifejezetten problémássá válhat. Akármelyik rendszerben is nézzük, az ökoszisztéma-szolgáltatás elvesztése jellemzően akkor vezet látható vagyonvesztéshez, ha az ökoszisztéma kezelője és szolgáltatások élvezői nem azonosak. Ilyenkor válik egyértelművé az is, hogy a kiesett szolgáltatás helyettesíthető-e és ha igen, milyen módon és milyen áron. A kettő szétválása nélkül az állami tulajdont ért negatív hatások

²⁵ Az ökoszisztémákra és szolgáltatásaikra vonatkozó magánjogi és a számviteli vagyonfogalomról és a kettőjük közötti kapcsolatról szóló rész Gárdos tanulmányát veszi alapul. Gárdos (2018)

miatt a vagyonban bekövetkező veszteség is csak akkor válik láthatóvá, ha az állami tulajdon nyilvántartásában az ökoszisztémák és szolgáltatásaik megjelennek, lehetővé téve a negatív hatások következményének nyilvántartását és nyomonkövethetőségét. Megjegyzendő továbbá, hogy az ökoszisztémák természeti rendszerek, ezért a politikai országhatárok is átvághatják azokat, az ökoszisztéma kezelőjét és a szolgáltatás élvezőit elválaszthatják egymástól (például a hazai árvizekre hatást gyakorol a szomszédos országok erdőgazdálkodása). Ezért az ökoszisztémákért és szolgáltatásaikért való felelősségnek közvetlen nemzetközi jogi vonatkozásai is vannak.

Az ökoszisztémák jellemzőik alapján különböző típusba sorolhatók. Mivel az ökoszisztéma állapota meghatározza az általa nyújtott szolgáltatást, ezért a tipizálás egyben abban is segítséget nyújt, hogy azonosítani lehessen az emberi hasznosítás szempontjából legmeghatározóbb szolgáltatásokat.

II.3 A vagyonleltárak

Az ökoszisztémákra vonatkozó vagyonleltár funkció ellátásában is szerepet játszó nyilvántartásokat különböző szempontok szerint csoportosíthatjuk aszerint, hogy mit helyezünk középpontba: (i) a tulajdonost (a nemzeti vagyonról szóló nyilvántartás és az országleltár); (ii) az ingatlan (ingatlan-nyilvántartás) (iii) az ökoszisztémát (Erdő Adattár, VIZEK). A nyilvántartások jellemzően nem korlátozódnak magára a vagyontárgyra, hanem a hozzá kapcsolódó jogokra és kötelezettségekre is kiterjednek, ezért, ha a különböző nyilvántartások adattartalma lehetővé teszi, akkor a nyilvántartásban szereplő ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat több szempontból is értékelhetjük.

A vagyonleltárak esetén fontos, hogy a vagyontárgyak állapota mellett megjeleníthetővé váljanak a különböző jogok és kötelezettségek is. Az ökoszisztémát kezelő szervezetek gyakran olyan közfeladatot látnak el, mely közvetlen kapcsolatba hozható az ökoszisztéma által nyújtott szolgáltatással, vagy az állami feladat magának a szolgáltatásnak a fenntartására is irányul, mert ezen keresztül biztosítható a szolgáltatás igénybevétele mások számára. Ilyennek tekinthetjük a vízügyi igazgatóságok vízminőséget biztosító nádaskezelését, a nemzeti park igazgatóságoknak átadott védett természeti területek kezelését, az erdőgazdaságok erdőgazdálkodását. A vagyonleltároknak ezért tükröznie kell azokat a jogokat, követeléseket és kötelezettségeket is, amelyek az ökoszisztémák és szolgáltatásaik megóvását, fenntartását, javítását szolgálják, valamint azokat is, amik negatív hatással vannak e vagyonelemekre, állapotukra, és ezen keresztül értékükre, például a környezeti kármentesítések elvégzése, vagy azok elmaradása. A környezeti kármentesítések elmaradása ugyanis nemcsak jelen időben befolyásolja az ökoszisztémák állapotát, és az azzal kapcsolatos költségek alakulását, mert az kihat arra, hogy a jövő nemzedékekre milyen környezeti adósságterhet hagyunk.²⁶

II.4 A nemzeti vagyonban álló ökoszisztémákat védő jogi eszközök

Az állami és az önkormányzati tulajdonban álló ökoszisztémák és szolgáltatásaik a nemzeti vagyon részét képezik. A nemzeti vagyonnal való gazdálkodást az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) ellenőrzi. Az ÁSZ ellenőrzéseiről készült tájékoztatók és jelentések alkalmasak arra, hogy számba vegyünk azokat a jogi eszközöket, amelyek a tulajdonos állam

²⁶ A jövő nemzedékek szószólója többek között ezen adósságteher csökkentésére nyújtotta be a környezeti felelősségről szóló jogalkotási javaslatcsomagját. (JNSZ 2019)

kezében vannak, s melyeknek az ökoszisztémák szempontjából is vagyoni védelmi funkciója van.

Azt, hogy az állami tulajdonban álló vagyontárgy kezelésére ki és milyen jogviszony alapján kap lehetőséget, törvények határozzák meg. A vagyontáradásra különböző szerződéses viszonyok között kerül sor, melyek között a vagyongazdálkodói, illetve haszonbérleti szerződések kiemelt szerepet töltenek be. A szerződéses jogviszonyok kötelező tartalmi elemeit jogszabályok határozzák meg, aminek tartalmát a tulajdonosi jog gyakorlója tölti ki, s ez teszi láthatóvá a tulajdonos állam ökoszisztémákhoz köthető elvárásait az állami vagyoni kezelőjével, hasznosítójával szemben. Ugyanakkor a „ki” is jelentőséggel bír, amennyiben a vagyontárgy kezelése olyan szervezethez kerül, melynek az állam az alapítója, vagy a tulajdonosa. Az állam a szervezet alapító dokumentumán, és a szervezet működésével kapcsolatos feltételek meghatározásán, valamint a szervezet vezetőjével szembeni elvárásokon keresztül is közvetlen hatást gyakorol az ökoszisztémákra. Így az állam, mint tulajdonos szervezeti és szerződéses garanciákat is beépíthet a rendszerbe, miközben azok hiánya vagy ellentmondásossága negatív hatással lehet az ökoszisztémák fenntartására. Vegyük például azokat az erdőgazdaságokat, amelyek vagyongazdálkodásába kerülő erdőben védett természeti területen lévő erdőrészek is találhatóak. A tulajdonosi jogokat gyakorló állam ekkor ugyanazzal az erdőgazdálkodóval szemben kettős minőségben jelenik meg, mint az erdőgazdálkodó tulajdonosa, és mint az azzal vagyongazdálkodói szerződést kötő. Az állam magatartása akkor lesz az Alaptörvénnyel összhangban álló (a fenti függvényre is tekintettel), ha e kettős minőségében egyrészt ugyanazokat az elvárásokat fogalmazza meg az erdőgazdálkodóval szemben, másrészt különbséget tesz az erdők kezelési követelményeiben és jövedelmezőségében aszerint, hogy védett vagy nem védett területen vannak. Kiemelendő, hogy ezek az eszközök a magánjog körébe tartoznak és szerepük meghatározó lehet az ökoszisztémákat érintő magatartások szabályozásában.²⁷

Az Állami Számvevőszék jelentései ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy a fentiekben túl milyen fontos szerepet töltenek be az MNV Zrt. és a tulajdonosi joggyakorlók stratégiai dokumentumai, belső és egyéb szabályzatai is.

III. Szabályozási problémák

A fenti elemzések alapján megállapítható, hogy elsődleges szabályozási problémának azt tekinthetjük, ha az Alaptörvény értékrendje nem jelenik meg az állami feladatellátásban, a jogalkotásban, a jogalkalmazásban, az állam tulajdonosi viszonyaiban.²⁸ Az Alaptörvény rendelkezései alapján kimondható, hogy a fenntartható fejlődést alkotmányos rangra emelte, ahol a gazdasági fejlődéssel szembeni elvárásaként jelenik meg az ökológiai korlátok tudomásul vétele és tiszteletben tartása. Az ökoszisztémák és szolgáltatásaik egységes értékrend szerinti megközelítésének hiánya ahhoz vezet, hogy az ökoszisztémák és szolgáltatásaik megővése szempontjából egymásnak ellentmondó stratégiák születnek, mert (i) a kormányzati munkamegosztásban az ökoszisztémák kezelése, illetve szolgáltatásaik hasznosítása más minisztériumokhoz, vagy egyszerre több minisztériumhoz is, illetve azonos minisztériumon belül, de más államtitkársághoz tartozik; (ii) a különböző szolgáltatások közül egyiket vagy másikat a többi szolgáltatás rovására gazdasági érdekekre hivatkozva kiemelik; (iii) az ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat figyelmen kívül hagyják annak ellenére, hogy a döntések

²⁷ A Ptk. rendelkezéseinek környezeti célú alkalmazhatóságát dolgozza fel Pump 2019.

²⁸ E tényezők vízügyi konfliktusokban betöltött szerepét és az ökoszisztémára, ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt hatását vizsgálja Pump történeti kitekintéssel az 1885-ben, az 1964-ben és 1995-ben hozott vízjogi törvények összehasonlító elemzésén és bírói gyakorlatok feldolgozásán keresztül. (Pump 2021b)

hatással vannak rá; (iv) a nemzeti vagyon kezelésében az ökoszisztémák és szolgáltatásaik vagyonkénti, illetve vagyoni értékékkénti elismerése és akként való egységes kezelése elmarad; (v) az ökoszisztémák állapotának megóvásához szükséges állami igazgatási és hatósági feladatellátás háttérbe szorul annak ellenére, hogy a szolgáltatásokat igénybe veszik. Mindezek tükröződnek a jogszabályokban, az állami szervezetben és jogalkalmazási konfliktusokban is megnyilvánulhatnak.

Az ökoszisztémák kezelése, a szolgáltatások igénybevétele a nemzeti vagyont és az egyén vagyonát egyaránt érintik, gazdasági előnyökkel és hátrányokkal párosulnak. Konfliktusok forrásává válik, ha az egyik félnek csak a hátrányokat kell viselnie, míg a másik fél az előnyöket élvezzi. Az ilyen jellegű konfliktusok megelőzhetők, illetve feloldhatók, ha a jogalkotási törvény eljárási rendjét a jogalkotó betartja, és valóban megvizsgálja a várható hatásokat, illetve meghallgatja a különböző érintetteket, és egyeztetéseken keresztül találja meg a kompromisszumos megoldást. Igaz ez a megállapítás az ökoszisztémákat érintő állami igazgatási és hatósági döntésekre is. A konfliktusok megelőzésében, és ezen keresztül az ökoszisztémák megóvásában az egyeztetéseknek komoly szerepe van.²⁹

Az ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat leginkább az ingatlanokhoz, illetve az ingatlanok hasznosításához kapcsolhatjuk. Vagyonkénti, vagyoni értékékkénti megjelenésük az ingatlan tulajdonával, illetve hasznosításával, használatával járó jogokon és kötelezettségeken keresztül érzékelhető leginkább. Ezért jelentősége van annak, hogy megjelenik-e egyáltalán és ha igen, akkor hogyan az ökoszisztéma kezelése iránti elvárás, és ez miként befolyásolja az ingatlan tulajdonosának, használójának jogait, illetve kötelezettségeit, különösen, amikor az ingatlan piaci értékét negatívan befolyásolja, ha az egyúttal védett növény- és/vagy állatfajok élőhelye is.³⁰

Az ökoszisztémák megfelelő kezelése, mely a szolgáltatások létezésének és minőségének alapja, szakmai kérdés. Jelentősége van ezért a szakmai megközelítések közötti különbségnek, ha eltérő szakmai követelményekhez vezetnek. A hidrológiai tanulmány (HT) mind a síkvidéki, mind a dombvidéki árvízvédelmi szolgáltatás kapcsán az ökoszisztémák árhullám-csúcs csökkentő hatását emelte ki. (HT, 14, 15) Ezzel szemben az erdőtörvény módosításával kapcsolatos normakontroll eljárásban a Belügyminiszter a növényzet negatív hatását emelte ki, mely érdességet okozva rontja a folyó vízszállító képességét. (ABh, 2020, [98]) A hullámtér vízszállító képességének megőrzését a tanulmány is kiemeli, de erre megoldásként nem a növényzet eltávolítását, hanem a megfelelő növényzet telepítését tartja megoldásnak. A két szakmai megközelítés között lényeges a különbség, és nem mindegy, hogy melyik szakmai álláspont lesz az, ami az állami intézményrendszeren keresztül érvényesül, hiszen a hullámtéri erdők kivágása ökoszisztémák felszámolásával jár együtt, ami egyben azt is jelenti, hogy megszüntet olyan szolgáltatásokat is, amelyeknek az árvízvédelemhez ugyan nincsen köze, de a nemzeti vagyon értékelése szempontjából szerepet játszanak.

A hidrológiai tanulmány több javaslata is a hullámteret érinti. A hullámtér a megadott fogalom szerint „*a folyók, vízfolyások partvonalala és az árvédelmi fővédvonal közötti terület.*” A partvonal bár a természeti folyamatok hatására változik, mégsem természeti, hanem jogi meghatározású. Ez annak a következménye, hogy elvált a meder és a parti ingatlan

²⁹ A vízügyi jogi konfliktusok okait és megoldásuk eszközeit tárgyalja Pump (2021a)

³⁰ Az ezzel kapcsolatos kérdéseket, a vagyon értékének megítélésében az ingatlan piaci értéke és a védett fajokhoz rendelt eszmei érték közötti, illetve az ingatlan-nyilvántartás és az ökoszisztéma-szolgáltatások közötti kapcsolatot Pump is elemzi, továbbá felveti, hogy mi indokolná az aranykorona értékelés mintájára a *természetvédelmi aranykorona* rendszerének bevezetését. Pump 2019., 20, 190-194 és 337.

tulajdonjoga.³¹ Ha a folyó medre, partja változik, akkor hatósági határozattal módosítani kell a partvonalat is, ami egyben azt is jelenti, hogy a hullámtérbe tartozó ingatlanok és tulajdonosaik is változhatnak. Az ökoszisztémák kezelése szempontjából ugyanakkor nem mindegy, hogy ki lesz a kezelő, erdő esetén az erdőgazdálkodó, amit az ingatlan tulajdonjoga határoz meg.³² Ehhez hozzájárul még, hogy a partvonalat kijelölő, vagy módosító hatósági határozat eredményének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésével kapcsolatos hatósági gyakorlat sem egyértelmű. Erre utal, hogy bíróságnak kellett döntenie arról, hogy a természeti folyamatok hatására megváltozó folyómeder és part miatt szükségessé váló partvonal módosítás ingatlan-nyilvántartásba való bevezetéséhez szükség van-e telekalakítási engedélyezési eljárás lefolytatására vagy sem. (Győri KM Bíróság 2017)

A HT tanulmány külön is foglalkozik a nagyvízi meder területének hasznosításával, az árvízi kockázatok csökkentésében betöltött szerepével. A nagyvízi meder bár a természetes folyamatok által kijelölt terület, mégis jogi kategória, mert területét hatósági határozattal kell kijelölni. A nagyvízi meder minőség az ingatlantulajdonos jogainak korlátozásával jár, és megszünteti a kártalanításhoz való jogosultságot, ezért a nagyvízi meder kijelölése az ingatlan értékében csökkenést eredményez, ha a terület kijelöltsége nélkül jogosult lehetne kártalanításra. Miközben a nagyvízi medrek létezése nem jogi kérdés, mégis teljes körű kijelölésük a tiltakozások miatt a mai napig nem történt meg, és így a kezelési tervek végrehajtása is problémát okozhat.

A táji adottságok elfogadásának hiánya nem feltétlenül ismerethiányra utal, az lehet rosszul meghatározott gazdasági ösztönzés következménye is. A hidrológiai tanulmány az elöntéseket, és belvizeket *nem kockáztatnak, hanem aszálymérséklésnek* tekinti, ha a gazdálkodás a táji adottságokhoz igazodik. (HT, 13) A különböző kártalanítási szabályok azonban a vagyont növelni kívánó gazdát ellentétes magatartásra ösztönzi. Ugyanezt állapíthatjuk meg azokról a gazdákról, akik a területük agroökológiai potenciálját figyelmen kívül hagyva választják ki a természetű növényt, ha a rossz választás okozta jövedelemkiesést az állami támogatási rendszer pótolja. Az élelmiszertermelés tanulmányban (ÉT) az élelmiszertermeléshez kötődő szolgáltatások kapcsán az agroökológiai potenciál felmérésének eredményét használták. (ÉT, 61)

Az élelmiszertermelésről szóló tanulmány javaslatában szerepel, hogy a termény minőségében (beltartalmában) szerepet játszhat, hogy milyen természetstechnológiát alkalmaznak, konvencionális, vagy környezetkímélőbb, természetközeli technológiát, ez utóbbi közé tartozónak tekintik az ökológiai gazdálkodást is (ÉT, 55). A tanulmánynak e megállapításából az is következik, hogy a konvencionális technológiával művelt területekhez képest az ökológiai gazdálkodású területek ökoszisztéma-szolgáltatása többértű (ezt bizonyítja például a pollinációról szóló tanulmány is), ami következik a környezetkímélő és természetközeli megoldások alkalmazásából, a biológiai sokféleség magasabb mértékéből.

Az ökológiai gazdálkodású területek értékelése azonban nem egyértelmű, ahogy azt a kishantosi ökológiai gazdálkodású területekkel kapcsolatos viták mutatták. Az állami tulajdonban álló és haszonbérleti szerződés alapján átadott területen 15 éven keresztül ökológiai gazdálkodást folytattak, majd a földhaszonbérlet lejártá után az állami vagyoneért felelős

³¹ A vízjogról szóló 1885.évi XXIII. törvénycikk 4.§-a alapján a kettő tulajdonjoga még elválaszthatatlan volt.

³² A partvonal határozza meg, hogy mely ingatlanokat lehet parti ingatlannak tekinteni, és ennek következtében a feliszapolódás következményeként a parti növedéken megjelenő erdő kinek a tulajdonába/kezelésébe tartozik. E kérdés eldöntése kulcsfontosságú volt a növedéken található erdő kivágásáért való felelősségi alakzatok alkalmazhatóságának magánszemélyek és a folyó kezelésért felelős vízügyi igazgatóság között. (Miskolci Törvényszék 2017)

szervezet, a Nemzeti Földalap (NFA) nem ismerte el, hogy a terület értékét ezzel növelték, illetve a hasznosításra kiírt pályázat nyertese úgy kapott jogot, hogy az NFA nem írta elő számára az ökológiai gazdálkodás folytatását, s nem értékelte kárként, hogy a területen az új hasznóbérlő olyan vegyszert alkalmazott, mely a termények ökológiai minőségét megszüntette.³³ Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek szószólója közös jelentésükben az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére tekintettel az ökológiai gazdálkodás eredményére hivatkozva kiemelték, hogy az így „[...] létrejött környezeti értékek méltóak az alkotmányos szintű védelemre.” (AJB 2013) A jelentés megállapítását a gazdálkodó és az NFA közötti per miatt az Alkotmánybírósághoz forduló bíró is idézte (Fővárosi Törvényszék 2016), mert többek között úgy vélte, hogy a nemzet közös öröksége sérült a pályázat eredménye miatt. Az Alkotmánybíróság az indítványnak e részét nem tartotta kellően megalapozottnak, ugyanakkor a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet sem vizsgálta, mert, hivatkozva a közös jelentésre, kiemelte, hogy a jelentés nem fogalmazott meg jogalkotási feladatot. Ezért az indítványnak ezt megalapozó érveit nem is vizsgálta. (ABh 2016, [48]-[49]) Az NFA hasznóbérlési szerződésre vonatkozó 2011-2013-as gyakorlatára az Állami Számvevőszék tulajdonosi joggyakorlásról szóló ellenőrzése is kiterjedt, de ennek keretében a vizsgálat arra nem terjedt ki, hogy a hasznóbérlők tevékenysége miként befolyásolja a terület ökoszisztéma-szolgáltatását. (ÁSZ 2014b)

Ezek a példák arra figyelmeztetnek, hogy a különböző szervek nemcsak szakmai értékelésbeli különbségek miatt ítélik meg ugyanazt a kérdést másként, hanem azért is, mert egyrészt feladat- és hatáskörükből fakadóan más szempontok szerint kell döntést hozniuk, illetve döntéseik kötöttsége is más. Másrészt az ökoszisztémák és szolgáltatásaik és a birtokpolitikai követelmények egymáshoz való viszonyát kimondva-kimondatlanul másként értékelhetik. Ez utóbbi miatt kiemelt jelentősége van annak, hogy vannak-e és milyen szabályok arra nézve, hogy az állami vagyonért felelős szervezetek vagyonról szóló gazdálkodási döntései során vagyonvédelmi gondolkodás alapján vegyék figyelembe az ökoszisztémákat, az általuk nyújtott szolgáltatásokat, és a tevékenységüket ellenőrző ÁSZ vizsgálatait e szempontokra is kiterjedjenek. E megközelítést alapozza meg az ÁSZ tanulmány sorozatában megjelent elemzés az állami vagyon korszerű és megfelelő nyilvántartásáról, annak ellenére, hogy a tanulmány csak kérdésként veti fel, hogy miként lehet megjeleníteni a mérlegben az értékadattal nem rendelkező vagyonelemeket. (Böröcz et al 2018, 11) A nemzeti vagyonról szóló törvény szerint „[a]z érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg”.³⁴ Az e paragrafushoz fűzött törvényi indokolás azonban egyértelművé teszi, hogy ez nem azt jelenti, hogy nem is kell nyilvántartani, csupán azt, hogy naturáliaként kell megjeleníteni. A kérdés tehát aszerint módosítható, hogy milyen jellemzők és indikátorok alkalmasak az ökoszisztémák és szolgáltatásaik leírására. Bár az átnézett ÁSZ jelentések azt mutatják, hogy az élőhely megközelítésű tevékenységet csak a kifejezetten természetvédelmi célra létrehozott nemzeti park igazgatóságok ellenőrzésekor vizsgálta az ÁSZ, a vízügyi igazgatóságoknál, vagy az erdőgazdaságoknál nem, az ÁSZ elmúlt években született tanulmányai, elemzései azonban arról tanúskodnak, hogy már egyre inkább kezd megjelenni az igény az ökoszisztémák és szolgáltatásaik nyilvántartásának és módszerének elméleti megalapozására. (Péter–Dudás 2019; Péter–Melcher 2020)

A zöldfelületek nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatások közül a levegőt tisztító szolgáltatás jelentőségét, az emberi egészség állapotára gyakorolt közvetlen hatását a városi tanulmány (VT) kiemeli, és vizsgálja a légszennyező anyagok, köztük a PM10 megkötésében betöltött szerepét (VT, 24-29). Az Európai Bíróság 2021. február 3-án kelt ítéletében elmarasztalta

³³ Az ügy eseményeinek bírósági ítéletben rögzített esemény leírását lásd: PKK Bíróság 2020.

³⁴ 2011. évi CXCVI. törvény 10. § (1) bekezdés

Magyarországot mert 2005. január 1-2017. év vége közötti különböző időszakokban és több térségben is a levegő minősége rendszeresen és tartósan rosszabb volt a PM10-re megengedett határértéknél, s Magyarország nem fogadta el határidőre a PM10 csökkentését szolgáló tervet, illetve intézkedéseivel nem érte el, hogy azt végrehajtsák. Az Európai Bíróság ezért megállapította, hogy Magyarország megszegte uniós jogból fakadó kötelezettségét. (EB 2021) Az ÁSZ 2018-ban kiadott *A levegő minőségének védelmét szolgáló intézkedések ellenőrzéséről* szóló jelentésében az összefoglaló Főbb megállapítások, következtetések, javaslatok részben minden szinten – a jogalkotástól az igazgatási és hatósági jogalkalmazásig – a feladat- és hatáskörök megfelelő ellátását állapította meg. (ÁSZ 2018, 5) A jelentésben a zöldfelületek ökoszisztéma szolgáltatásáról nincsen szó, és nem tér ki a településfejlesztés kérdésére sem. A jelentés alapvetően a légszennyezőanyagok kibocsátásának csökkentésével kapcsolatos kérdéseket vizsgálja, ami indokolhatja, hogy miért nem szól a zöldinfrastruktúra, a településfejlesztés, vagy az építési szabályok jelentőségéről. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a zöldfelületek egy része önkormányzati tulajdonban van, ezért azok a nemzeti vagyoni részét képezik.

IV. Módszertani javaslat a jogrendszer áttekintésére

A tanulmány bizonyítékát adta annak, hogy a bevezetőben felvetett hipotézisek igazak. Ezért, jelen módszertani javaslat a fenti fejezetekben felvetett problémák alapján a kaszkádmodell felhasználásával és kérdések feltevésével kíván útmutatást adni arra, hogy milyen feltételeknek kellene megfelelnie az ökoszisztémák védelmét és összvagyonkénti megjeleníthetőségét támogató jogi keretrendszernek. Az elméleti keretrendszer segítheti a hatályos jogszabályok felülvizsgálatát.

IV.1 A kaszkádmodell és a jogi keretrendszer kapcsolódása

Az ökoszisztéma-szolgáltatásokról szóló tanulmányok a kaszkádmodellt alkalmazták, ezért szükséges a jogi szabályozás áttekintése a kaszkádmodell rendszerének tükrében. A tanulmányokban a kaszkádmodell négy szintje: 1. ökoszisztémák állapota, 2. ökoszisztéma-szolgáltatás kapacitások, 3. ténylegesen igénybe vett szolgáltatások, 4. jóllét fenntartása vagy növelése. Ha a kaszkádszintekre úgy tekintünk, mint a szabályozás tárgyára, akkor ezáltal meghatározhatjuk a legfontosabb szabályozási kérdéseket. A kaszkádszintek jogi szabályozása egymásra épül, hiszen az 1. kaszkádszinten lévő ökoszisztéma hatékony védelme nélkül, a 2. és 3. kaszkádszinten megjelenő szolgáltatásokhoz kapcsolódó jogok érvényesítésére nem lenne lehetőség. A 4. kaszkádszint lényegében az egyéni és a társadalmi jóllét elérését is szolgálhatja, ez a következtetés vonható le a jóléti dimenziók meghatározásáról szóló tanulmányból. A jóléti dimenziók NÖSZTÉP-re alkalmazható rendszert bemutató táblázata magára a társadalmi jóllétre is utal. (JDT, 11)

A jóléti dimenziók között található az emberi élet alapvető szükségleteinek kielégítése, az egészséges élethez – fizikai, szellemi és érzelmi – szükséges feltételek megteremtése és az ezeket biztosító szolgáltatásokhoz való hozzáférés mellett az ezekkel kapcsolatos közösségi döntéshozatalban biztosított részvétel, illetve a közösséghez tartozás, és annak egyéni jóllétre gyakorolt hatásai, ez utóbbiakkal a társadalmi viszonyrendszeren keresztül értelmezzük, és értékeljük az egyén helyzetét, jóllétét. A jog közvetlen szerepet tölt be a különböző jóléti dimenziók érvényesüléséhez szükséges feltételek megteremtésében. A szintek közötti kapcsolat szoros, és ezeket a jogi szabályozásnak is tükröznie kell.

A társadalmi szinten megjeleníthető összvagyon, melyet a KSH aggregált adatokkal jellemez, az egyéni szinten értékelt vagyonokból tevődik össze, mely miatt fontos, hogy ami az összvagyon értékelésekor pozitív értéket kap, az az egyéni vagyon szintjén is pozitív megítélésűvé váljon. Jelenleg társadalmi szinten a Natura 2000 területek a biológiai sokféleségre tekintettel értékes vagyonelemnek számítanak, szemben az egyéni vagyonnal, ahol e minőség csak kiszámítható és megbízható támogatási rendszeren keresztül kap pozitív értéket, anélkül a piac csupán a hasznosítás korlátozottsága miatti vagyonsökkentő jelleget tükrözi.

A jogi védelem alapvető feltétele adott ökoszisztéma és/vagy szolgáltatás létezésének felismerése és elismerése, a köztük lévő kapcsolat létének és védelme iránti igénynek az elfogadása. Például a vadbeporzók által nyújtott beporzás, mint szolgáltatás védelme feltételezi az élőhelyük védelmét. A városi zöldfelületek nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatás felismerése, és védelmének szükségessége a természettől egyre inkább elszakadt városi ember számára pedig gyakran az újdonság erejével hat, annak ellenére, hogy elődeink e szolgáltatás jelentőségével tisztában voltak, és a zöldfelületek védelme az építési szabályok szakmai követelményeinek természetes részét képezte.

Az ökoszisztémákra és szolgáltatásaikra vonatkozó szabályozást úgy kell kialakítani, hogy az a jelen és a jövő nemzedékek közötti igazságos elosztást is eredményezze, és az elővigyázatosság és megelőzés elvét érvényesítse. Ezért az alábbi szabályozási kérdések e megfontolásokra is kiterjednek külön nevesítés nélkül is.

A kaszkádmódellet tükröző jogi szabályozási keret:

1. kaszkádszint: a szabályozás tárgya maga az ökoszisztéma

szabályozási kérdések:

- a védendő ökoszisztéma meghatározása,
- az ökoszisztéma állapotának megőrzéséhez és/vagy javításához szükséges szakmai követelmények megállapítása
- az ökoszisztéma megóvását biztosító tulajdonviszonyok rendezése
- az ökoszisztémák nyilvántartására, állapotváltozásuk nyomon követésére alkalmas tartalmú adattár létrehozása, működtetése

2. kaszkádszint: a szabályozás tárgya az ökoszisztéma által nyújtott szolgáltatás/szolgáltatások kapacitásának megőrzése

szabályozási kérdések:

- az adott ökoszisztéma által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások, és a köztük lévő kapcsolatok meghatározása
- az ökoszisztéma-szolgáltatás kapacitásának fenntartásához szükséges szakmai követelmények meghatározása
- az ökoszisztéma-szolgáltatásokhoz kapcsolódó tulajdonosi, használati, vagy egyéb jogosultságok és kötelezettségek, és a felelősség megállapítása
- az ökoszisztéma-szolgáltatások nyilvántartására, a kapacitások és változásainak követésére alkalmas adattartalmú rendszer létrehozása, működtetése

3. kaszkádszint: a szabályozás tárgya az ökoszisztéma-szolgáltatás igénybevétele

szabályozási kérdések:

- az ökoszisztéma-szolgáltatások igénybevételéhez szükséges feltételek – ideértve a pénzügyi feltételeket is – és szolgáltatás hosszú távú megőrzését szolgáló szakmai követelmények meghatározása a jogosultságok érvényesítéséhez, és a kötelezettségek teljesítéséhez;
- felelősségi szabályok az ökoszisztéma-szolgáltatás megóvása érdekében;
- az ökoszisztéma-szolgáltatások igénybevételének és ezek hatásainak nyilvántartása

4. *kaszkádszint*: az ökoszisztéma-szolgáltatásokhoz való hozzáférés igazságos elosztása, az egészséges környezethez való jog érvényesítése az egyéni és a társadalmi jóllét érdekében

szabályozási kérdések:

- az egészséges élethez szükséges alapvető ökoszisztéma-szolgáltatásokhoz való hozzáférés feltételeinek biztosítása, különösen a három alapvető létszükséglethez való hozzáférés: tiszta levegő, tiszta víz, egészséges élelmiszer;
- az egészséges (fizikai, szellemi és érzelmi egészség) élethez szükséges ökoszisztéma-szolgáltatásokhoz való hozzáférés feltételeinek biztosítása
- társadalmi részvétel az ökoszisztémákat érintő döntéshozatalokban
- az ökoszisztéma-szolgáltatásokhoz való szabad hozzáférés biztosítása

IV.2 Az ökoszisztémák védelmét és vagyonkénti értékelését segítő kérdések

A korábbi fejezetek alapján kérdéseket állítottam össze, melyek segíthetik a hatályos jogi szabályozás áttekintését. A kérdések kiindulópontja kettős: egyrészt az ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat vagyonnak, vagyoni értéknek tekinti, másrészt alapját az Alaptörvény adja. Megfogalmazásuk célja, hogy a kérdésekre adott válaszokon keresztül olyan jogi keret jöjjön létre, mely a vagyonvédelmi szemléletet erősíti, és az Alaptörvény értékrendszerét hatékonyan képes érvényre juttatni a gazdasági életben is. A kérdések reflexiók a fent felvetett problémákra, illetve a tanulmányok tartalmára.

Kérdések az ökoszisztémákra és szolgáltatásaikra vonatkoztatható szabályozás felülvizsgálatára:

- Hogyan jelenik meg az alaptörvényi értékrend – ideértve az elővigyázatosság és a megelőzés elvét is – az ökoszisztémák vagyonvédelmi szabályozásában (a jogszabályoktól a gazdasági szabályozó eszközökön keresztül, egészen a belső szabályzatokig)?
- Hogyan jelenik meg az alaptörvényi értékrend az Alkotmánybíróság határozataiban, a bírósági gyakorlatban, az alapvető jogok és helyettesének a jövő nemzedékek szószólójának gyakorlatában, továbbá az Állami Számvevőszék ellenőrzéseiben?
- Milyen ökoszisztémák és szolgáltatások nevesítése jelenik meg a jogszabályokban együtt és/vagy külön-külön, illetve közülük melyek azok, amelyek egyben állami feladatellátásként fogalmazódnak meg?
- A környezetjogon belül, vagy azon kívül, milyen eszköztárhoz tartoznak az ökoszisztémát érintő jogi szabályozások, hogyan befolyásolják az önszabályozást?

- Milyen jogforrási szint alkalmas a különböző vagyónvédelmi aspektus megjelenítésére?
- Mi a célja a jogi szabályozásnak, az ökoszisztéma és/vagy valamely szolgáltatásának szabályozása, vagy csak hatással van arra/azokra?
- Hogyan határozzák meg az ökoszisztémák és szolgáltatásaik földrajzi kiterjedését, határát, és milyen tulajdonviszonyok jellemzik az adott területet?
- Az ingatlan-nyilvántartás szerint milyen művelési ágba tartoznak a különböző ökoszisztémák, és milyen szabályozás vonatkozik rájuk, természetvédelmi és/vagy más?
- Milyen szerepe van/lehet a szabályozásnak az ökoszisztémák kezelésével, szolgáltatásainak igénybevételével kapcsolatos konfliktusok megelőzésében, meg- és feloldásában?
- A stratégiák, programok és cselekvési tervek/intézkedési csomagokban külső vagy belső viszonyként jelenik meg az ökoszisztémák, és szolgáltatásaik, illetve a gazdaság közötti kapcsolat, milyen vagyónvédelmi eszközöket fogalmazznak meg?
- Milyen munkamegosztás jellemzi az ökoszisztémákkal és szolgáltatásaikkal kapcsolatos állami/önkormányzati szervezetrendszer, kitérve arra, hogy a kormányzati feladat- és hatáskör megosztás miatt hol hiányzik az ökoszisztémák egységes vagyónkezelési szemlélete, mi lehet a konfliktusok forrása?
- Milyen követelményeket fogalmazznak meg az önként követendő és a kötelező szakmai szabályok, a kötelező szabályok mennyire vannak tekintettel az ökoszisztémákra?
- Milyen vagyoni nyilvántartások, leltárak, számviteli szabályok léteznek a vagyónvédelmi szempontok érvényesítésére?
- Milyen nyilvántartások segítik a döntéshozatalt, a nyilvántartások közötti összhang megteremtését?
- Mely ökoszisztémákra, és szolgáltatásaikra létezik állami feladatként nyilvántartás, és vezetése mennyire felel meg a pontosság, a teljesség és a megbízhatóság hármaskövetelményének, továbbá kinek milyen hozzáférést biztosítanak a nyilvántartásokhoz?
- Milyen igazgatási, hatósági rendszerek, eljárások, ellenőrzések segítik az ökoszisztémák vagyónkénti védelmét, milyen indikátorokat alkalmaznak?
- Milyen szabályok vonatkoznak a nemzeti vagyón tulajdonosi jog gyakorlójára, milyen szempontok érvényesítése az elvárt?
- Milyen szabályok vonatkoznak a nemzeti vagyón kezelőre, milyen jogviszony határozza meg tevékenységét?
- Milyen elvárásokat fogalmazznak meg a vagyónkezelővel állami vagy gazdálkodó szervezetekkel szemben, továbbá ki és milyen szempont szerint ellenőrzi azok teljesítését?
- Milyen magántulajdonost, használót befolyásoló eszközök jelennek meg az ökoszisztémák védelmében?
- Milyen korlátozás jár kártalanítási kötelezettséggel és ez mennyiben teljesül, illetve miként befolyásolja az állami fellépést?
- Milyen eljárások biztosítják a társadalmi részvételt a jogalkotási és jogalkalmazási folyamatokban?
- Milyen az ökoszisztémákhoz és szolgáltatásaikhoz van az egyéneknek szabad hozzáférése?

Felhasznált irodalom jegyzéke

- Bándi Gyula (2014): Környezetjog, 2014, Szent István Társulat https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_539_Kornyezetjog/adatok.html
- Bándi Gyula (2020): Jogalkotási javaslat a jövő nemzedékek szószólójától, In: *Pro Futuro*, 10. évf., 2. szám (2020): Környezeti felelősség – tematikus szám <https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8427>
- Bándi Gyula (2020a): A Teremtés védelme és az emberi jogok, In: *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*: Évf. 8. szám 4 (2020) 9-33. <https://doi.org/10.32566/ah.2020.4.1> Bándi (2020a)
- Bartha Ildikó, Bordás Péter, Horváth M. Tamás (2020): Hős és antihős: Környezeti politika és pénzügyi szabályozás, In: *Pro Futuro*, 10. évf., 2. szám (2020): Környezeti felelősség – tematikus szám, <https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8431>
- Dasgupta, Partha (2021), *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. (London: HM Treasury)
- Dasgupta, Partha (2021), *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. Headline Messages* (London: HM Treasury)
- Fodor László (2015): Környezetjog, második javított kiadás 2015. Debrecen, http://real.mtak.hu/26713/1/Jegyzet_Kornyjog_2015_jav_kiadoi_vegleges.pdf
- Fodor László (2020): Sötét vizeken? A környezetvédelmi felelősség helye a környezetpolitika eszköztárában (szabályozásmódszertani és alapelvi kérdések), In: *Pro Futuro*, 10. évf., 2. szám (2020): Környezeti felelősség – tematikus szám, <https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8436>
- Francé, Raoul (1926): *Élet a termőföldben* Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., 1926. 68-69 http://www.mezogazdasagikonvyvtar.hu/assets/digitalarchiv/FRANCE_Elet-termofoldben_Kerti-setak_1926_OCR.pdf
- Gárdos István (2018): A vagyontárgy és a vagyon fogalma a Ptk.-ban, In: *Gazdaság és jog*, 2018. (26. évf.) 11. st. 3–10. https://ptk2013.hu/wp-content/uploads/2018/11/GJ201811_3-10_Gardos.pdf
- Gyulai-Schmidt Andrea (2018): Közbeszerzési dilemmák a környezeti felelősség érvényesítése körében, In *Pro Futuro*, 10. évf., 2. szám (2020): Környezeti felelősség – tematikus szám, <https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8564>
- IPBES (2018): 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-Marín 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.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 48 pages.(IPBES (2018)
- IPBES (2019): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guçze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 pages. (IPBES (2019)

- Kenessey Béla (1903): A városi szennyvizek tisztítása Kenessey Béla kir. mérnök jelentése külföldi tanulmányútról, In: *Vízügyi Közlemények*, 1903/XVII. 7–171. https://library.hungaricana.hu/hu/view/VizugyiKozlemenyek_1903_17/?pg=203&layout=s
- Mérei Károly (1862): Az erdők jelentősége a természet nagyszerű háztartásában, In: *Erdészeti lapok*, 1-ső évfolyam, I. füzet, 1862. január, 1–2. (Szerzői megjegyzés: eredeti helyesírás) (http://erdeszetilapok.oszk.hu/00002/pdf/EL_1862_01_001-014.pdf)
- Michel PRIEUR– Christophe BASTIN (2021): Measuring the Effectivity of Environmental Law Legal Indicators for SustainableDevelopment
- Nagy Marianna (2019) A jogi felelősség kihívásai a 21. században, In: *Magyar Tudomány* 180(2019)7, 1054–1063 DOI: 10.1556/2065.180.2019.7.12.
- Pump Judit (2012). A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgyűjtés és a vízgazdálkodás területén. Phd értekezés, ELTE ÁJK Doktori Iskola.
- Pump Judit (2013): A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje. In: *Horváth M. Tamás (szerk.): Jelenségek a városi kormányzás köréből*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013, 195–216.
- Pump Judit (2019): A Ptk a környezetjogász szemével, Budapest, Pázmány Press, 2019, <https://jak.ppke.hu/kiadvanyaink/jogtudomanyi-monografiak-sorozat-kotetei/pump-judit-a-ptk-a-kornyezetjogasz-szemevel>
- Pump Judit (2020a): A közigazgatási reform hatása a környezetjogi szabályozásra, In: *Közjogi Szemle*, XIII. évf., 2. 17–21
- Pump Judit (2020b): A környezeti felelősség határai: a vendégszerkesztő összegzése In: *Pro Futuro*, 10. évf., 2. szám (2020): Környezeti felelősség – tematikus szám 189–198, <https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8679>
- Pump Judit (2021a): A jog konfliktuskezelő és/vagy azt keletkeztető? In: *Hidrológiai Közöny*, 2021. 101. évfolyam Különszám, 22–30
- Pump Judit (2021b): Jogba ágyazott vízkonfliktusok - kinek és milyen érdekét védi a jog? In: *Hidrológiai Közöny*, 2021. 101. évfolyam Különszám, 87–98
- Pump Judit (2021c): Üzenet a múltból útkeresőknek, In: *Tahyné Kovács Ágnes (szerk.) Vox generationum futurarum – Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából*, Budapest, Pázmány Press, 2021, 349–357, http://jak.ppke.hu/uploads/collection/207/file/Vox_generationum_futararum_BandiGyula_65_XENIA_2021.pdf
- Report of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on the work of its seventh session Addendum Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2019) UN IPBES/7/10/Add.1 Distr.: General 29 May 2019 (IPBES Report Add.1 (2019))
- Sulyok Katalin (2019): A környezet védelme és az Alaptörvény P) cikke az Alkotmánybíróság gyakorlatában In: *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019. I. 20-31.
- Sulyok Katalin (2020): A természettudományos bizonytalanság szerepe a környezeti felelősség érvényesíthetőségében, In: *Pro Futuro*, 10. évf., 2. szám (2020): Környezeti felelősség – tematikus szám, 67-85, <https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8437>
- Zilahy Gyula– Széchy Anna: A hazai vállalati szféra környezeti teljesítmény a nemzetközi tendenciák tükrében. In: *Vezetéstudomány* 51: 1, 55-70 (2020); <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4494/> (Zilahy-Széchy 2020)

A tanulmány készítéséhez áttekintett NÖSZTÉP tanulmányok:

- NÖSZTÉP Hidrológia Szakértői Munkacsoport tanulmánya: – az Ökoszisztéma-állapottól a ténylegesen igénybe vett ökoszisztéma-szolgáltatás értékeléséig; *készítette:* Vári Ágnes, Kozma Zsolt, Pataki Beáta, Jolánkai Zsolt, Kardos Máté, Decsi Bence, Pásztor László, Bakacsi Zsófia, Tóth Brigitta, Laborczi Annamária, Pinke Zsolt, Jolánkai Géza †, Centeri Csaba, Mattányi Zsolt valamint a konzorciumi partnerek, (HT 2020)
- NÖSZTÉP Élelmiszertermelés Szakértői munkacsoport tanulmánya: Az élelmiszertermeléshez kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatásokról; *készítette:* Rezneki Rita, Dr. Pásztor László, Dr. Molnár András, Dr. Fodor Nándor, Dr. Gaál Márta, Zubor-Nemes Anna, Dr. tasi Julianna, Dr. Orosz Szilvia, Megvalósítási szakasz – 4. ütem tanulmány; (ÉT 2020)
- NÖSZTÉP Pollináció Szakértői Munkacsoport tanulmánya: a pollinációról; *készítette:* Kovács-Hostyánszki Anikó, Belényesi Márta, Geng Imola, Kemencei Zita, Kissné Fodor Livia, Lehoczki Róbert, Medveczky Péter, Naszádos Anna, Pataki Róbert, Petrik Ottó, Sárospataki Miklós, Szalai Márk, Szekeres Ádám, Tanács Eszter, Zajác Edit; Megvalósítási szakasz – 3. ütem tanulmány (PT)
- NÖSZTÉP Városi Szakértői munkacsoport tanulmánya: a városi ökoszisztéma-szolgáltatásról; *készítette:* Kiss Márton, Báthoryné Nagy Ildikó Réka, Buzás Kálmán, Csősz Mónika, Gulyás Ágnes, Lenkei Péter, Mészáros Róbert, Pinke Zsolt; Megvalósítási szakasz – 3. ütem tanulmány (VT)
- NÖSZTÉP Kulturális ökoszisztéma-szolgáltatások Szakértői Munkacsoport tanulmánya: az Ökoszisztéma-állapottól a ténylegesen igénybe vett ökoszisztéma-szolgáltatás értékeléséig 1. Természeti adottságokra épülő rekreáció: gyalogos természetjárás értékelése, 2. A Gombászás, mint kulturális örökség értékelése; *készítette:* Csákvári Edina, Fabók Veronika, Babai Dániel, Dósa Henrietta, Fodor Livia, Jombach Sándor, Kelemen Eszter, Kovács Eszter, Könczey Réka, Mártonné Máthé Kinga, Michalkó Gábor, Tanács Eszter, Valánszki István, Zölei Anikó és az szmcs-k tagjai, illetve közreműködő szakértői
- NÖSZTÉP: a jólléti dimenziók meghatározása, *készítette:* Zölei Anikó, Kovács Eszter, Kalóczkai Ágnes, Marjainé Szerényi Zsuzsanna, Budapest, 2017. július 14.

A tanulmány készítéséhez felhasznált joggyakorlati dokumentumok:

Alkotmánybírósági határozatok (elérhetők az Alkotmánybíróság honlapján is: <https://www.alkotmanybirosag.hu/>)

- 28/1994. (V. 22.) AB határozat, (ABh 1994)
26/2013. (X. 4.) AB határozat, (ABh 2013)
16/2015. (VI. 5.) AB határozat, (ABh 2015)
24/2016. (XII. 12.) AB határozat, (ABh 2016)
28/2017. (X. 25.) AB határozat, (ABh 2017)
13/2018. (IX. 4.) AB határozat, (ABh 2018)
4/2019. (III. 7.) AB határozat, (ABh 2019)
14/2020. (VII. 6) AB határozat, (ABh 2020)

Bírósági ítéletek

Miskolci Törvényszék 3.Pf.20.979/2017/3. szám (Miskolci Törvényszék 2017)

Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.27.099/2017/3 (Győri KM Bíróság 2017)
Pesti Központi Kerületi Bíróság Gazdasági Csoport 28.G.301038/2020/6. (PKK Bíróság 2020)
Fővárosi Törvényszék 1.Gf.75.390/2016/7-I indítványa (2016) (Fővárosi Törvényszék 2016)
az indítvány elérhető az Alkotmánybíróság honlapján:
<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/19145B901444AB4BC1258050005599E2?OpenDocument>
Európai Bizottság kontra Magyarország, C-637/18. sz. ügy; ECLI:EU:C:2021:92 (EB 2021)

*Az Állami Számvevőszék dokumentumai (elérhetőek az ÁSZ honlapján:
<https://www.asz.hu>)*

Ellenőrzési Alapelvek

Állami Számvevőszék: Ellenőrzési Alapelvek A teljesítmény-ellenőrzés alapelvei 2015. július

Állami Számvevőszék: Ellenőrzési Alapelvek A számvevőszéki ellenőrzés általános alapelvei 2015. július

Állami Számvevőszék: Ellenőrzési Alapelvek A megfelelőségi ellenőrzés alapelvei 2015. július

Állami vagyoni feletti tulajdonosi joggyakorlás ellenőrzése

Jelentés Az állami vagyoni feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről, 2014. december 14236 (ÁSZ, 2014b)

Jelentés Az állami vagyoni feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2015. 15215

Jelentés Állami Vagyonnyilvántartási Kft. Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése, 2016. 16191

Jelentés Bányavagyonhasznosító Nonprofit Közhasznú Kft. Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése, 2018. 18069

Jelentés Az állami vagyoni feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2018. 18203

Jelentések az ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat kezelők ellenőrzéséről

Jelentés A nemzeti park igazgatóságok feladatellátásának és vagyonkezelésének ellenőrzéséről, 12106, 2012

Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Egererdő Erdészeti Zrt. 2015. 15189

Jelentés A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Nyugat-dunántúli Vízügyi Igazgatóság 2016, 16066

Jelentés A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság 2016, 16069

Jelentés A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Alsó-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság 2016, 16071

Jelentés A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Felső-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság 2016, 16072

Jelentés A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Közép-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság 2016, 16073

Jelentés A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése Észak-Magyarországi Vízügyi Igazgatóság 2016, 16079

Jelentés A levegő minőségének védelmét szolgáló intézkedések ellenőrzéséről 2018, 18006, (ÁSZ 2018)

Tájékoztatók

Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2012. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről J/10973, 2013. április, Állami Számvevőszék

Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2013. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről B/125, 2014. május, Állami Számvevőszék

Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére B/4745, 2015. május, Állami Számvevőszék

Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2015. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére B/10303, 2016. április, Állami Számvevőszék

Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2016. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére B/16031, 2017. április, Állami Számvevőszék

Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2017. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére B/8, 2018. május, Állami Számvevőszék

Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2018. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére B/6003, 2019. május, Állami Számvevőszék

Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2019. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére B/10466, 2020. május, Állami Számvevőszék

ÁSZ tanulmány sorozatok:

A jó kormányzásépítő kövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék

Domokos–Pályi–Farkasinszki (2016): Értékkörzés és értékteremtés – az Állami Számvevőszék szervezeti működésének megújítása, 2016

Elemzés

Böröcz Imre-Kerekes Gábor-Teski Norbert (2018): Elemzés az állami vagyon korszerű és megfelelő nyilvántartásáról; Állami Számvevőszék, 2018. augusztus

Péter Ákos-Dudás Pál Dániel (2019): A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései, Állami Számvevőszék, 2019.

Péter Ákos-Melcher István (2020): A nemzetközi, nemzeti és a programszintű teljesítménymutatók összhangjának vizsgálata a 6. „Tiszta víz és alapvető köztisztaság” fenntartható fejlődési cél tekintetében EL-2240-001/2020, Állami Számvevőszék, 2020. március

A jövő nemzedékek szószólójának tevékenységéhez köthető dokumentumok (elérhetőek a szószólói honlapon: <http://www.ajbh.hu/dr.-bandi-gyula>)

Elvi állásfoglalások

Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának Elvi állásfoglalása a nemzeti parkok, mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára, 2014.

Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának az AJB-4096/2015. számú ügyben hozott Elvi állásfoglalása a délvidéki földikutya fokozottan védett fajának megőrzéséről a jövő nemzedékek számára, 2015.

A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a talaj védelméről, 2016.

A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelmében, 2017. (JNSZ 2017a)

Figyelemfelhívások

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a vizek védelmében Az engedély és bejelentés eltörlése helyett a kutakról szóló országos program, 2017. (JNSZ 2017b)

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása az öntözéses gazdálkodásról szóló T/7845 törvényjavaslattal kapcsolatos alkotmányossági aggályokról, AJB-5469-1/2019 (JNSZ 2019)

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása az erdők biológiai sokféleségének, természeti értékeinek megóvásáról szóló AB határozat utáni teendőkről, AJB-5960-1/2020 (JNSZ, 2020)

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a biológiai sokféleség védelmének alaptörvényi követelményei kapcsán, AJB-6908/2020

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a mezőgazdasági öntözési célú kutak létesítésével és fennmaradásával kapcsolatos eljárásokkal szembeni alkotmányos elvárásokról, AJB-41/2021, (JNSZ 2021)

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a természetvédelmi célok megfelelő hatósági érvényesítéséről bányászati célú kutatási tevékenység engedélyezése során, AJB-1551-1/2021

Jogalkotási kezdeményezések:

A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében, AJB-1495/2019 (JNSZ, 2019)

A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási javaslata a felszín alatti vízkészlet védelme érdekében, AJB-7050-1/2020

AJB jelentés (elérhető az AJBH honlapján: <http://www.ajbh.hu>)

Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettesének Jelentése az AJB-4151/2013. számú ügyben (AJB 2013)

Beszámoló (elérhető az AJBH honlapján: <http://www.ajbh.hu>)

Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2018 (AJBH Beszámoló 2018)

Melléklet

az ökoszisztéma alaptérkép nomenklatúrájának összehasonlítása az ingatlan-nyilvántartás művelési ágba sorolásával

| <i>Ökoszisztéma alaptérkép nomenklatúra</i> | | <i>Művelési ág az ingatlan-nyilvántartás szerint*</i> |
|--|---|---|
| Mesterséges felszínek (Urban) | | művelés alól kivett terület |
| Agrárterületek (Cropsland) | Szántóföldek Állandó kultúrák <ul style="list-style-type: none"> - szőlők, - gyümölcsösök, - energiaültetvények Komplex területek <ul style="list-style-type: none"> - komplex művelési szerkezet épületekkel - komplex művelési szerkezet épület nélkül | szántó <ul style="list-style-type: none"> - szőlő - gyümölcsös - fásított terület - NA**, de az épület: művelési ág alól kivett - NA |
| Gyepterületek és egyéb lágyszárú növényzet | Homoki gyepek Szikes és szikesedésre hajlamos gyepek Sziklakibúvásokkal tarkított gyepek Zárt gyepek kötött talajon vagy domb és hegyvidéken Máshova be nem sorolható lágyszárú növényzet | rét/legelő*** rét/legelő*** rét/legelő*** rét/legelő*** NA |
| Erdők és egyéb fás szárú növényzet (Forests and woodlands) | Többletvízhatástól független erdők Természetszerűbb galériaerdők Egyéb vízhatás alatt álló erdők Idegenhonos fajok dominálta erdők, faültetvények Erdőként nyilvántartott faállomány nélküli, vagy felújítás alatt álló területek Máshova nem besorolható fás szárú növényzet | erdő/fásított terület**** erdő/fásított terület**** erdő/fásított terület**** erdő/fásított terület**** erdő/fásított terület**** fásított terület |
| Vizes élőhelyek (Wetlands) | Lágyszárú dominanciájú vizes élőhelyek <ul style="list-style-type: none"> - vízben álló mocsári/lápi növényzet - időszakos vízhatás alatt álló gyepek valamint láp- és mocsárrétek Fás szárú dominanciájú vizes élőhelyek <ul style="list-style-type: none"> - láp- és mocsárerdők | <ul style="list-style-type: none"> - nád, vagy művelés alól kivett terület - rét/legelő, vagy művelés alól kivett terület - erdő |
| Felszíni vizek (Rivers and lakes) | Állóvizek Vízfolyások | művelés alól kivett területek, kivéve halastó művelés alól kivett terület |

*az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény és végrehajtására kiadott 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 2021. március 25-én hatályos szövege alapján

**NA jelöli, ha művelési ág szerint nincsen megfelelője, és nem indokolt, hogy mezőgazdasági területként művelési ág alól kivett területnek tekintsük

***Az FVM rendelet szerint a kaszálással hasznosított terület rét (41. §), a legeltetéssel hasznosított pedig legelő (42. § (1) bekezdés) és legelő az erdőn belül a vadföld is (42. § (2) bekezdés)

****Az FVM rendelet 48. § (2) bekezdése alapján az Országos Erdőállomány Adattárban szabad rendelkezésű erdőként nyilvántartott területet fásított terület művelési ágban kell nyilvántartani.