

## A „jó gazda gondosságának” normatív kibontása az agrár-környezetjogban

### BEVEZETÉS

A jó gazda gondosságának eszmei követelménye<sup>[1]</sup> a környezeti elemek használatára vonatkozó, világszerte elterjedt szemléletet tükrözi. Alapját képezi az a sokhelyütt idézett<sup>[2]</sup> bibliai gondolat, miszerint „az Úristen vette az embert és Éden kertjébe helyezte, hogy művelje és őrizze” (Teremtés könyve 2. 15). Ugyan az ember kikerült az Édenkertből, azt azonban máig kötelezettségének tekinti, hogy művelje a földjét. Ez az ún. hasznosítási kötelezettség normatív formát is ölt,<sup>[3]</sup> és valamennyi művelési ágba tartozó termőföldet tárgyi körébe vonja. Az „őrzés”, védelemnyújtás szükséglete azonban – környezetvédelmi értelemben – csak a XX. század végére nyert széles körben felismerést az addig korlátlan befogadóképességűnek és kimeríthetetlennek hitt környezeti elemek (ezek között kiemelten a föld) vonatkozásában.

A jó gazda gondossága legszűkebb értelemben a domesztikált (házasított) állatok „gazdájára” vonatkozótermészetes elvárások csoportja. A követelmények tárgyi köre azonban tágabb, lefedi nemcsak a teljes állatvédelmi rezsímet, hanem valamennyi használatba vont környezeti elemet, sőt, magát az egész környezetet,<sup>[4]</sup> magánjogi kontextusban pedig a tulajdon minden tárgyát. Természetesen sokkal tágabb az alanyi kör is, a mezőgazdasági tevékenységeket végző természetes személyeket és szervezeteket egyaránt címzettként jelölik a jó gazda gondosságát megkövetelő normák.

[1] A jó gazda gondosságának eszmei követelményével kapcsolatban – a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának „Symposium Iubilaei Facultatis Iaurinensis” címmel megrendezett tudományos konferenciájának (2010. szeptember 20–21.) magánjogi szekcielnökeként – Lenkovics Barnabás is megjegyezte, hogy „a kontinentális magánjog egyik alapkövének” tekinthető.

[2] Pl. feltehetőleg nincs olyan templom, amelynek falai között még nem hangzott el ez az idézet.

[3] 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről, 5. § (1) bek.

[4] *Környezet*: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete [1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kt.), 4. §, 2. pont], (*környezeti elem*: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített környezet, továbbá ezek összetevői, [Kt., 4. §, 1. pont], ld. még az 1. Mellékletet). A „környezet” azon fogalmak közé tartozik, „amit mindenki ismer, de senki nem tud meghatározni”, jegyzi meg Caldwell (Caldwell, 1990, 170.), a magyar környezet-fogalom mégis jól sikerültnek értékelhető.

A kérdéskörhöz tartozó állatvédelmi és állatjóléti szabályozáson<sup>[5]</sup> túl a *vegyi anyagok mezőgazdasági célú felhasználására vonatkozó követelmények*, illetve a *vízvédelmi szabályozás által támasztott gondossági elvárások* is részét képezik az ún. *kölcsönös megfeleltetés* uniós és hazai normarendszerének, azon túl is nyúlnak, ezért részben önálló tárgyalásra is számot tartanak.

## I. A „KÖLCSÖNÖS MEGFELELTETÉS” KÖVETELMÉNYRENDSZERE

A „*kölcsönös megfeleltetés*” (KM) követelményrendszere a fenntarthatóságot, a környezettudatos gazdálkodást segíti elő, még hozzá úgy, hogy a hatályos jogszabályok követésére ösztönöz. A fenntarthatóság felé haladás mellett a KM célja a társadalmi elvárásoknak jobban megfelelő – multifunkcionális, nevezetesen a környezeti funkciót hatékonyabban megjelenítő – Közös Agrárpolitika kialakítása. Külső, de ugyancsak szorító hatásként jelentkezett a WTO nyomása is, amelynek megfelelően az EU-nak belső támogatásait a *zöld dobozba* célszerű terelnie, olyan támogatási formák közé, amelyek nem torzítják a versenyt, és egyúttal a környezeti normák betartására ösztönöznek. A társadalmi igazságosság is megköveteli, hogy a közpénzekből támogatott gazdálkodók ne okozzanak szükségtelen környezetkárosodást, azzal összefüggésben pedig egyébként elkerülhető, a társadalom egésze által viselendő externális költség-többletet.<sup>[6]</sup> Az *angol cross compliance* (CC) kifejezés, illetve hivatalos magyar megfelelője, a *kölcsönös megfeleltetés*<sup>[7]</sup> mögött tehát ilyen „zöldített” támogatási filozófia húzódik.

Az új támogatási rendelet, a Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) által hatályon kívül helyezett 1782/2003/EK rendelet vezette be azt az elvet, hogy ha a mezőgazdasági termelő nem tesz eleget bizonyos köz-, állat- és növényegészségügyi, illetve környezetvédelmi és állatjóléti<sup>[8]</sup> előírásoknak, a közvetlen támogatás összege csökkenthető, illetve a termelőt akár ki is lehet zárni a támogatottak köréből. Ez az úgynevezett „*kölcsönös megfeleltetési*” rendszer azóta a közvetlen kifizetések keretében nyújtott közösségi támogatás szerves

[5] Lásd ezzel kapcsolatban Horváth, 2009, 92–99.

[6] A magyar társadalmat a mezőgazdaság – szükségletkielégítő érdemeinek elismerése mellett – összességében évente legalább 250 milliárd forint externális költséggel terheli (Pál, 2005, 196.)

[7] Ez az elnevezés szerepelt a KM kötelező rendszerét bevezető 1782/2003/EK tanácsi rendelet magyar nyelvű változatában. A francia szakirodalom a megfelelési kötelezettséget „*conditionnalité*”-nak nevezi, amely Madarász véleménye szerint tartalmilag kifejezőbb az angolnál, ennél fogva szerencsésebb lett volna „*megfelelési kötelezettségként*” fordítani. (Madarász, 2007, 80.)

[8] Az Unió állatjóléti illetve állattartáshoz kapcsolódó higiéniai előírásainak hazai rendszerbe illesztését Olajos (humort sem mellőzve) „*hungarikumnak*” aposztrofálja, mivel az NVT sajátos jogcímen, vidékfejlesztési intézkedésben jelentette meg ezeket a prioritásokat, pusztán költségát-szoptortosítási okokból. (Olajos, 2008, 190–191.)

részét képezi.<sup>[9]</sup> A közvetlen kifizetésben részesülő mezőgazdasági termelő köteles teljesíteni a Tanács 73/2009/EK rendeletének II. mellékletében felsorolt, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket és a 6. cikkben említett jó (helyes) mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó feltételeket.<sup>[10]</sup> Hangsúlyos a kötelező jelleg, hiszen a KM fogalma már az 1992. évi reformban, majd az 1999-es költségvetési csomag agrárfejezetében megjelent, ám akkor még csak önkéntes jelleggel. A kölcsönös megfeleltetés követelményeinek teljesítését az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet – az említett mezőgazdasági tevékenységet folytató, közvetlen kifizetésben részesülő mezőgazdasági termelőknél túl – kiterjesztette az EMVA-támogatásokra is, tehát egyes területi alapon kifizetett (agrár-környezetgazdálkodási, Natura 2000, állatjóléti stb.), illetve a borpiaci intézkedések keretében alkalmazott támogatásoknak is feltétele lett. Az 1698/2005/EK rendelet alapján a kifizetésekben részesülő kedvezményezettnek – főszabály szerint – *az egész gazdaság vonatkozásában* tiszteletben kell tartania a 73/2009/EK rendelet 5. és 6. cikkében, valamint a II. és III. mellékletében szereplő, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket (JFGK), valamint a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírásokat (HMKÁ, ld. alább).<sup>[11]</sup> Vannak olyan gazdálkodási követelmények is, mint például a vadon élő madarak védelme, amelyek csak lehatárolt területekre vonatkoznak. A JFGK 1. előírásai a madárvédelmi szempontból lehatárolt Natura 2000 területekre határoznak meg gazdálkodói követelményeket, mivel okszerűen ez is elegendő a cél eléréséhez, a Natura 2000 területeken lévő természetes élőhelyek (száraz gyepek, vízállásos területek, lápok stb.) fennmaradásához, melyek hozzájárulnak a biodiverzitás megőrzéséhez.

A KM követelményrendszere nem ír elő mást, mint amit a gazdálkodók az okszerű gazdálkodás gyakorlatának megfelelően egyébként is megtennének, és valójában régóta meg is tesznek, mivel a követelmények többsége legalább 2004 óta kötelező is. A gazdálkodókkal szemben megkövetelt „diligens” hozzáállás tulajdonképpen garantálja az előírások spontán teljesítését. A KM tehát a „jó gazda gondosságának” *normatív kibontását* jelenti egy szakmai feltételrendszer formájában. A változás csupán abban áll, hogy ezeknek az előírásoknak az ellenőrzése és szankciókészlete a támogatási rendszer „zöldítése”<sup>[12]</sup> jegyében megduplázódik. Az agrártámogatások kifizetéséért felelős ellenőrző hatóságok belépnek a hatáskörrel rendelkező egyéb hatóságok mellé, a támo-

[9] A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) a közös agrárpolitika keretében tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, Preambulum (3) bek.

[10] A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.), Kölcsönös megfeleltetés, 4. cikk (1) bek.

[11] Az 1698/2005/EK rendelet, 50a. cikk.

[12] A Norer által „Ökologisierung-nak” nevezett folyamat hatására ma már elengedhetetlen jellemzője az agrárjognak az ökológiai színezet („ökologische Tönung”). (Norer, 2005, 15.)

gatáscsökkentés jogkövetkezménye pedig a jól ismert bírságok mellé, ugyanis a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése miatti jogkövetkezmény nem érinti a külön jogszabályban foglaltak szerinti jogkövetkezményt.<sup>[13]</sup> A rendszer ausztriai bevezetésekor nem is lelkesedtek érte a gazdálkodók, mivel természetüknél fogva érhetően idegenkednek az adminisztratív kontroll, illetve a negatív ösztönzés<sup>[14]</sup> minden formájától. Emiatt is volt szerencsés, hogy a 2004 előtt csatlakozott (illetve alapító) tagállamok hatásai – amellet, hogy csupán az ellenőrzések tizede esetében találtak valamilyen hiányosságot – ezeket a szabálytalanságokat is a legtöbb esetben csak alacsony, 2–3 százalékos támogatáscsökkentésben álló szankcióval illették.<sup>[15]</sup>

### 1. A nemzeti KM-rezsim és az előírások ellenőrzése

A közvetlen hatállyal bíró rendeleteket kiegészítő hatályos magyar szabályozás szorosan tapad az unióshoz.<sup>[16]</sup> A nemzeti szabályozás legmagasabb, törvényi szintű jogforrása a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervként a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalt (MVH) jelöli ki kifizető ügynökségnek [15. § (1) bek.]. Az MVH felelős az ellenőrzési rendszer hatékony működtetéséért, a helyszíni ellenőrzések zömét azonban – sok éves hatósági ellenőrzési gyakorlatát kamatoztatva – nagyrészt a mezőgazdasági szakigazgatási hivatalok végzik. A gyepterületeken történő gazdálkodáshoz igényelhető kompenzációs támogatás és a Natura 2000 jogosultsági feltételeinek betartását – a természetvédelmi szakhatóságok bevonásával – az MVH vizsgálja. A kölcsönös megfeleltetési szabályok betartását ellenőrző szervek kijelöléséről szóló 322/2007. (XII. 5.) Korm. rendelet tehát a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központját és területi szerveit, valamint a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeket is bevonja – külön nevesített együttműködési kötelezettséggel (4. §) – a végrehajtásba. A kölcsönös megfeleltetés körébe

[13] 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről, 73. § (3) bek.

[14] A büntetés – támogatáscsökkentés – elkerülése a jutalom. Meg nem felelés esetén a hatósági bírságon túl erre a szankcióra is számítani kell.

[15] Franciaországban pl. 2005-ben csak abban az esetben alkalmaztak 5%-os támogatáscsökkentési kulcsot, ha legalább egy területen valamennyi „súlyos szabálytalanság” előfordult az adott termelőnél. Egy vagy több „szándékos szabálytalanság” tapasztalása esetén azonnal és közvetlenül minimum 20%-kal csökkentik a támogatást, de ez akár 100%-os is lehet. (Madarász, 2007, 107–108.)

[16] Az ellenőrzés tekintetében nevezetesen a Bizottság 1122/2009/EK rendeletéhez (2009. november 30.), amely a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szól.

tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos részletszabályokat a 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet állapítja meg. Ha a kölcsönös megfeleltetés alkalmazása érdekében a támogatásra jogosult gazdaságának bármely részében a 73/2009/EK rendelet az uniós JFGK-direktívák felsorolását tartalmazó II., és a jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartásának szempontjait számba vevő III. mellékletében előírt kötelező követelmények be nem tartását állapították meg, abban az esetben az EMVA-ból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendeletet kell alkalmazni a kifizetések csökkentése vagy a kifizetésekből történő kizárás tekintetében (51. cikk).<sup>[17]</sup> A teljes követelményrendszer ellenőrzött érvényesítésére vonatkozó kötelezettségünk szakaszokra tagolva és az Unió által méltányosan kezelt határidőkhöz kötve teljesítendő.

Az MVH az Egységes Támogatási Rendszer (ETR) és a kölcsönös megfeleltetés bevezetésére való felkészülésben együttműködik az osztrák kifizető ügynökséggel, és egy ún. twinning projekt<sup>[18]</sup> keretében betekintést nyert Ausztria KM-modelljébe. Madarász szerint a legfontosabb tanulság az, hogy a lehető legegyszerűbben kell megoldani az ellenőrzéseket. Érdekességként említi, hogy Ausztriában alapvető könnyebbséget jelent a többi tagállam helyzetével szemben, hogy a mezőgazdasági és környezetvédelmi szakigazgatást egyazon minisztérium látja el,<sup>[19]</sup> az információáramlás tehát nem ütközhet akadályokba, a koordináció pedig tökéletes. Ez utóbbiban is követjük a szomszédokat, gyakorlatilag Magyarország is *szervezeti-hatásköri integrációt* valósít meg a környezetvédelem vonatkozásában (a Vidékfejlesztési Minisztérium szervezeti keretein belül dolgozik a környezetügyért felelős államtitkár), remélhetőleg hasonlóan hatékonyan.

A kölcsönös megfeleltetés *a belső jog hatályos meghatározása* szerint közvetlen mezőgazdasági támogatások, illetve egyes vidékfejlesztési és borpiaci támogatások egységes feltételrendszerét jelenti, amely a Jogszabályba Foglalt Gazdálkodási Követelményekből (JFGK), illetve a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (HMKÁ) előírásaiból áll.<sup>[20]</sup>

A JFGK-követelményeket – mivel kimerítően felsorolt, közvetlen hatállyal bíró uniós jogi aktusok tartalmazzák<sup>[21]</sup> – nem kell (ismételten) a belső jogba ültetni, egyes vonatkozó részletkérdéseket azonban a nemzeti jogalkotó rendez (ld. pl. az egyes jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmény esetében megállapított meg nem felelések értékelési szempontjait, 1. számú melléklet a 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelethez).

[17] 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről, 50. § (1) bek.

[18] Közösségi finanszírozású tapasztalatátadási program két tagállam között.

[19] Madarász, 2008, 40.

[20] 36/2009. (IV. 3.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból finanszírozott egyes támogatások igénybevételével kapcsolatos egységes eljárási szabályokról, 1. §, 9. pont.

[21] A 73/2009/EK tanácsi rendelet szerint a norma II. mellékletében felsorolt, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket a közösségi jogszabályok a köz-, állat- és növényegészségügy, a környezetvédelem és az állatjólét területén állapítják meg [5. cikk (1) bek.].

A legfrissebb JFGK-felsorolás, a Tanács 73/2009/EK rendeletének II. melléklete JFGK 1-ként ugyan még a régi madárvédelmi irányelv jogszabályhelyeit jelöli meg, ezt azonban az új vadon élő madarak védelméről szóló irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK (2009. november 30.) irányelve) váltja.<sup>[22]</sup> A JFGK 5 az élőhely-védelmi direktívára utal.<sup>[23]</sup> A két JFGK közös célja a biológiai sokféleség, a természetes élőhelyek, a vadon élő állatok és növények kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartásában, valamint a fenntartható gazdálkodás feltételeinek biztosításában, azaz gyakorlatilag az agrár-természetvédelem Natura 2000 területeken történő megvalósításában áll.

A JFGK 2 illetve 4 az *agrár-környezetvédelmi vízvédalom* alapvető uniós jogszabályhelyeire utal, mindkettő a vízvédalom minőségi irányát képviseli, más-más szennyezőanyagra koncentrálva. A JFGK 2 a veszélyes anyagokat veszi célba, a felszín alatti vizek jó állapotának biztosítása és a már bekövetkezett szennyezés következményeinek kiküszöbölése, korlátozása érdekében, a JFGK 4 pedig a nitrát-szennyezés mezőgazdasági forrásaira összpontosít.<sup>[24]</sup> Az utolsó, „numerikusan közrefogott” JFGK 3 vízvédelmi összefüggést is mutató *talajvédelmi* normát citál.<sup>[25]</sup> Az említett jogi aktusokat a tagállamok általi végrehajtásnak megfelelően kell alkalmazni, tehát az egyébiránt régóta EU-konform, vonatkozó nemzeti jog is szerepet kap.

A HMKÁ-előírásokat az uniós tagállamok önálló jogszabályokban fektetik le, ellenőrzésüket pedig már 2004-től be kellett vezetni valamennyi frissen csatlakozott tagállamban is (ez nálunk szintén az MVH hatáskörében maradt). A vonatkozó nemzeti előírások meghatározását korábban a 4/2004. FVM rendelettel, majd az 50/2008. FVM rendelettel<sup>[26]</sup> teljesítettük. Utóbbi norma 1. számú melléklete tartalmazza az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA) finanszírozott egységes területalapú, illetve egyes EMVA-ból finanszírozott támogatások (pl. agrár-környezetgazdálkodási támogatás, Natura 2000 területekhez kötődő kompenzációs kifizetések) igénybevétele esetén kötelezően alkalmazandó HMKÁ-feltételrendszer előírásait. A 10 pontba szedett támogatási

[22] A hatályon kívül helyezett irányelvre történő valamennyi hivatkozást, így az itt megjelölt jogszabályhelyeket is [a Tanács 1979. április 2-i 79/409/EGK irányelve a vadon élő madarak védelméről | A 3. cikk (1) bekezdése, a 3. cikk (2) bekezdésének b) pontja, a 4. cikk (1), (2), (4) bekezdése, (5) bekezdésének a), b) és d) pontja] az új irányelvre történő hivatkozásként kell értelmezni a VII. mellékletében szereplő megfelelési táblázattal összhangban (18. cikk).

[23] A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről | A 6. cikk és a 13. cikk (1) bekezdésének a) pontja.

[24] A Tanács 1979. december 17-i 80/68/EGK irányelve a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről (HL L 20., 1980.1.26., 43. p.) | 4. és 5. cikk |, illetve a Tanács 1991. december 12-i 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről (HL L 375., 1991.12.31., 1. p.) | 4. és 5. cikk |.

[25] A Tanács 1986. június 12-i 86/278/EGK irányelve a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet és különösen a talaj védelméről | 3. cikk |.

[26] 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról.

feltételek a talajerózió elleni védelemre vonatkozó követelményektől (1. pont) a természetes szukcesszió meghatározott visszatartásának feladatán (8.) keresztül a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerben rögzített tájképi elemek megőrzési kötelezettségéig (9.) széles palettát fognak át. Ezekkel a minimum-követelményekkel biztosítja Magyarország – figyelembe véve területeinek egyedi sajátosságait – valamennyi mezőgazdasági földterülete, különösen a termelésből kivont termőterületei *jó mezőgazdasági és környezeti állapotának* fenntartását.<sup>[27]</sup>

## II. A VEGYI ANYAGOK MEZŐGAZDASÁGI CÉLÚ FELHASZNÁLÁSÁRA VONATKOZÓ NORMARENDSZER

A környezeti elemeknek a „vegyszerforradalom” óta magas *mesterséges* anyagterhelést kell befogadniuk az agrár-környezethasználat során is. A hazai mezőgazdasági területek a megelőző évtizedek rendkívül intenzív anyagbevitelét követően a rendszerváltozás utáni évtizedben fellélegezhettek, mivel drasztikusan, az 1990-es évek végéig tartóan csökkent a műtrágya- és növényvédőszerfelhasználás,<sup>[28]</sup> azóta pedig csak csekély mennyiségi növekedés tapasztalható. A kemikáliák használatának visszaesése egyrészt előnyös volt agrár-környezetvédelmi szempontból, másrészt mind a mezőgazdaságot, mind a környezet-, illetve természetvédelmet illetően káros hatásai is megmutatkoztak, mivel a parlagon hagyott területeken a gyomok és a kártevők zavartalanul elszaporodhattak. A növényvédelem eredetileg szinte kizárólag ez utóbbi problémával foglalkozott. Az 1961. évi 3. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete keretében 1951. évi december hó 6. napján kötött Nemzetközi Növényvédelmi Egyezmény még csak a növények és növényi termékek betegségei és kártevői elleni védekezésre, különösképpen pedig e betegségek és kártevők országhatáron át történő behurcolásának és elterjedésének megelőzésére koncentrált, a mai jogalkotás azonban már hangsúlyosan reflektál a kemikáliák miatt felvetődő élelmiszerbiztonsági, környezet- és humánegészségügyi problémákra is. A káros hatások zöme – a víz transzmitter közreműködésén keresztül – közvetlenül érinti az élővilágot, de léteznek továbbgyűrűző, meglepő módon akár a klímát befolyásoló hatásmechanizmusok is. Például nitrogén-műtrágyák használata oxigénhiányos állapotot idéz elő, és arra készíti a talajt, hogy metán- és nitrogénoxid fölösleg termeljen, amely gázok a globális felmelegedés okozói között összesen 20 százaléknyi részesedéssel bírnak.<sup>[29]</sup> Ez az összefüggés is rámutat a környe-

[27] A Tanács 73/2009/EK rendelete, 6. cikk.

[28] Míg 1990-ben is még 675 ezer tonna műtrágya-hatóanyagot jutattak ki, addig 1998-ban mindössze 328 ezer tonnát (kb. 50 százalékos csökkenés). (Pál, 2005, 194.)

[29] Gore, 1993, 162. Hozzá kell tenni, hogy az európai mezőgazdaság minden más ágazatnál többlet járult hozzá az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának visszafogásához, különösen a metán (CH<sub>4</sub>) és a dinitrogén-oxid (N<sub>2</sub>O) kibocsátásának csökkenésével. (a Tanács 74/2009/EK rendelete (2009. január 19.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejleszt-

zeti problémák összetettségére és a szabályozásban érvényesítendő rendszer-szemlélet szükségességére.

### 1. A szabályozás tárgyi köre

A magyar környezetvédelmi kerettörvény szerint a veszélyes anyagok károsító hatása elleni védelem kiterjed – többek között – minden olyan természetes, illetve mesterséges anyagra, amelyet a környezethasználó tevékenysége során felhasznál, előállít, vagy forgalmaz, és amely mérgező, ökotoxikus, mutagén, daganatkeltő, ingerlő hatású, illetőleg más anyaggal kölcsönhatásba kerülve ilyen hatást előidézhethet.<sup>[30]</sup> A szakterület magyar anyagjogszabálya, a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény<sup>[31]</sup> alkalmazása szempontjából veszélyesnek minősül az az anyag, illetve az a keverék, amely az osztályozás során a veszélyességi csoportok bármelyikébe besorolható. E csoportok közül környezet- és természetvédelmi szempontból a *környezetre veszélyes* kategóriába eső anyagok és keverékek bírnak leginkább jelentőséggel. Ezek a környezetbe jutva a környezet egy vagy több elemét azonnal, vagy – az élő szervezetekben és a táplálékláncban akkumulálódva (biomagnifikáció)<sup>[32]</sup> – meghatározott idő elteltével károsítják, illetve a környezet állapotát, természetes ökológiai egyensúlyát, biodiverzitását megváltoztatják.<sup>[33]</sup> A környezetben tartósan megmaradó (perzisztens) szennyező anyagok hosszú évtizedekig kifejthetik ilyen jellegű hatásukat, ezért ezek környezetbe kerülését – figyelembe véve a Környezetről és Fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat 15. elvében kifejezett elővigyázatossági megközelítést – különösen fontos megakadályozni.<sup>[34]</sup>

tési támogatásról szóló 1698/2005/EK rendelet módosításáról, Preambulum (3) bek. és II. Melléklet).

[30] 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 28. § (1) bek.

[31] A törvénnyel együttesen alkalmazandó [ld. 2. § (1) bek.] a szakterület uniós szabályozásának alapszabálya, a „REACH”, AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2006. december 18-i 1907/2006/EK RENDELETE a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről. Ugyancsak együttesen alkalmazandó a „CLP”, azaz AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2008. december 16-i 1272/2008/EK RENDELETE az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról, a 67/548/EGK és az 1999/45/EK irányelv módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1907/2006/EK rendelet módosításáról. A magyar anyagjogszabály az uniós normák legfontosabb fogalom-meghatározásait is – utaló normával – magáévá teszi.

[32] A bioakkumuláció oka a szennyezőanyagok táplálékláncba kerülése, eredménye az ún. másodlagos mérgezés. Az akár több egymást követő akkumulációt is magába foglaló biomagnifikáció a szennyezőanyagnak a táplálékláncon keresztül végbemenő transzportját is jelenti.

[33] 2000. évi XXV. törvény, 3. § (1) bek. ca) pont.

[34] 2008. évi V. törvény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló Stockholmi Egyezmény kihirdetéséről, 1. cikk.



A szakterület további agrár-környezetvédelmi szempontú szűkítését követően a *termésmnövelő anyagok*<sup>[35]</sup> és a *növényvédő szerek* maradnak a vizsgálati és szabályozási tárgyi kör célkeresztjében. Utóbbi készítmények legfontosabb alkotórésze a növényvédő szer hatóanyag, illetve azok kombinációi, felhasználásra kerülő formában. A magyar *növényvédő szer* elnevezés kicsit eufemisztikus, a nemzetközileg elterjedt elnevezése (pesticid, Pestizid) azonban jól kihallhatóan rámutat – az eredetileg vegyi hadviselésre kifejlesztett – hatóanyagok természetére, amelynek megfelelően a „védelmi” funkciójukat pusztítással látják el, „pestis” (járvány) módjára irtják ki (caedere – ölni) célba vett tárgyaikat<sup>[36]</sup> és esetleg másit is. Ezért figyelmeztet Lorenz, hogy kemikáliák alkalmazása a mezőgazdaságban mindennapos merénylet önmagunk ellen.<sup>[37]</sup> A növényvédő szer hatóanyagok nemcsak kémiai anyagok lehetnek, hanem mikroorganizmusok (beleértve a vírusokat) is, amelyek hatást fejtenek ki a károsító szervezetre, illetve magára a növényre, a növény részeire vagy a növényi termékre.<sup>[38]</sup> Ezért is írja Miller, hogy a *peszticid* kifejezés valaha ugyan az agrár-kemikáliák szinonimája volt, ma már sok peszticid nem is vegyi anyag.<sup>[39]</sup> Mellőzi például a vegyszerek felhasználását a „bioherbicid-megközelítés”, azaz a biológiai ágensek (pl. gombák, azaz mycoherbicidek) kémiai herbicidekhez hasonló alkalmazása.<sup>[40]</sup> A növényvédő szerek gyűjtőkategóriába ezek is belesznek, mivel gyomnövények elpusztítására képesek, és értelemszerűen a *genus proximumba* (pesticid) is belesznek. Magyarországon ugyan közel nyolcszáz engedélyköteles növényvédő szer van forgalomban,<sup>[41]</sup> ezek mégis a teljes környezetvédelmi szakterület szűknek nevezhető részegységét foglalják csupán el, az Unió –

[35] Termésmnövelő anyag: a növények tápanyagellátását szolgáló vagy a talajok tápanyag-szolgáltató képességét, termőképességét befolyásoló (kivéve a víz, a szén-dioxid és az adalékanyag nélküli, kezeletlen istállótrágya), természetes eredetű vagy fizikai, kémiai, biológiai, illetve egyéb mesterséges úton előállított anyagok, valamint ezek kereskedelmi céllal összeállított kombinációja [Melléklet a 2008. évi XLVI. törvényhez, Fogalom-meghatározások, 64. pont]. A növényvédő szert tartalmazó termésmnövelő anyagokra a növényvédő szerek engedélyezésére vonatkozó jogszabályokban foglaltakat is alkalmazni kell (36/2006. (V. 18.) FVM rendelet a termésmnövelő anyagok engedélyezéséről, tárolásáról, forgalmazásáról és felhasználásáról, 3. § (3) bek.).

[36] E tárgyak jelentik a növényvédő szer megkülönböztető tényezőjét, *differentia specifica*, azaz a gombákat (fungicid), gyomokat (herbicid), rovarokat (insecticid), csigákat (molluszkicid), rágcsálókat (rodenticid), stb. A *pest* az angolban kártevőt jelent. Nem lenne meglepő, ha ez az elnevezés is etimológiai kapcsolatban állna a „pestissel”.

[37] Lorenz, 2002, 30.

[38] L. melléklet a 2008. évi XLVI. törvényhez, Fogalom-meghatározások, 50. ill. 51. pont.

[39] Miller, 2007, 687.

[40] Boyette – Hoagland – Lyn – Weaver, 2007, 93.

[41] A fejlett és a fejlődő országok engedélyezett szervélasztéka között óriási különbségek vannak. Míg a világszerte legszigorúbb skandináv (dán, finn, norvég, svéd) hatóságok – főleg karcinogenitási és ökológiai okok miatt – évente tucatnyi hatóanyagot tiltanak be, addig a fejlődő országok egy részében a – Magyarországon a hatvanas években betiltott, hírhedt – DDT is még mindig használatban van (pl. a trópusi kórokozók ellen vállalják a kockázatát). Az EU Bizottság is élen jár a veszélyes szerek csoportos betiltásában, ld. pl. a 2010/20/EU irányelvet (2010. március 9.) a hatóanyagok jegyzékéből a tolifluanidtól törlése céljából a 91/414/EGK tanácsi irányelv módosításáról, valamint a tolifluanidot tartalmazó növényvédő szerek engedélyének visszavonásáról.

százezres nagyságrendet elérő – vegyi anyag típusgazdagságához viszonyítva. A növényvédő szer kérdés ennek ellenére régóta a környezetvédelmi közgondolkodás egyik központi eleme. A szabályozás részben kiterjed a növényvédő szernek nem minősülő növényvédelmi hatású termékek, növényvédelmi célú eszközök és anyagok körére is. A növényvédő szer hatóanyagok közösségi engedélyezésével, valamint a növényvédő szerek, növényvédelmi hatású termékek, növényvédelmi célú eszközök és anyagok, makroszervezetek engedélyezésével kapcsolatos feladatokat a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központja látja el.<sup>[42]</sup>

A tágabb értelemben vett agrár-környezetvédelmi tárgyi körhöz tartoznak az állatorvos által rendelt törzskönyvezett, valamint a hatályos Európai, illetve a Magyar Gyógyszerkönyvben szereplő, haszonállat-gyógyászatban használatos állatgyógyászati készítmények, állatgyógyászati termékek,<sup>[43]</sup> gyógyhatású készítmények, ápolószerek, segédanyagok, amelyek szakszerűtlen felhasználásuk, környezetbe jutásuk esetén veszélyesek lehetnek az élővilágra, mivel biocid hatóanyagot tartalmazhatnak.<sup>[44]</sup> Abból kifolyólag, hogy az agrár-környezetvédelem az élelmiszerlánc része, agrár-környezetvédelmi problémákat vetnek fel ezek a készítmények azért is, mivel az élelmiszerbiztonságot is veszélyeztethetik. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény ezért is tűzi célul az állatgyógyászati termékek biztonságos előállításának, kereskedelmének, felhasználásának biztosítását is, a növényvédelemmel kapcsolatos veszélyek megelőzése, illetve elhárítása mellett, az ember és az állat egészségét, a környezet és a természet védelmét szolgáló intézkedések elsőbbségének biztosításával, valamint a növényvédelemmel összefüggő biztonsági szabályok betartásával.<sup>[45]</sup>

[42] Lásd a 15/2009. (III. 6.) FVM rendelettel módosított 89/2004. (V. 15.) FVM rendeletet a növényvédő szerek forgalomba hozatalának és felhasználásának engedélyezéséről, valamint a növényvédő szerek csomagolásáról, jelöléséről, tárolásáról és szállításáról, 1. § (1) bek., ill. 3. §.

[43] Állatgyógyászati készítmény (gyógyszer): bármely anyag vagy anyagok keveréke, amelyet állatok betegségeinek kezelésére vagy megelőzésére készítenek, továbbá bármely anyag vagy anyagok keveréke, amely farmakológiai, immunológiai vagy metabolikus hatások kiváltása révén az állatok valamely élettani funkciójának helyreállítása, javítása vagy módosítása, illetve orvosi diagnózis felállítása érdekében alkalmazható;

Állatgyógyászati termék: állatgyógyászati készítmény, állatgyógyászati készítmény hatóanyaga, állategészségügyi biocid termék, állatgyógyászatban használatos gyógyhatású készítmény, ápolószerek, segédanyag (Melléklet a 2008. évi XLVI. törvényhez, Fogalom-meghatározások, 3. és 4. pont).

[44] Biocid hatóanyag: anyag, mikroorganizmus, ideértve a vírusokat és gombákat is, amely a kártékony biológiai szervezetekre, vagy azokkal szemben általános vagy meghatározott hatást gyakorol (az állatgyógyászati termékekről szóló 128/2009. (X. 6.) FVM rendelet 4. § 56. pont, a meghatározást beiktatta a 33/2010. (IV. 7.) FVM rendelet, 2. §-a).

[45] 2008. évi XLVI. törvény, 1. § c) d) pontok.

## 2. Ökológiai kockázatok

A növényvédő szer felhasználása fokozott veszéllyel járó tevékenység.<sup>[46]</sup> A veszélyeztetés sok komponensű bonyolult folyamatok eredménye, gyakran kiszámíthatatlan következményekkel. Ezért is mondja ki a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tt.), hogy aki a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységet folytat, illetve védett természeti területen, valamint európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területen veszélyes anyagot használ, *biztosíték* adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható természeti károk felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében – külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén – környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető [Tt. 73. § (1) bek.]. Ezek az „ex post facto” eszközök nem mindig alkalmasak a kockázatkezelésre a lezajlott folyamatok visszafordíthatatlansága esetén.

A toxikológusok a peszticidek veszélyességét leginkább egy-egy kitüntetett, gazdasági szempontból is jelentős faj szempontjából vizsgálják. Pozitív eredmény esetén jelölik a szernek például a halakra, vagy a méhekre gyakorolt toxikus hatását, a megelőzés elvének megfelelően (sajnálatos gyakorlati példaként 2008-ban Zala megyében tömeges méhpusztulás volt). Az élővilág-védelmi közérdeknek megfelelően méhekre kifejezetten veszélyes vagy kifejezetten kockázatos növényvédő szerrel tilos a gazdasági növények kezelése virágzási időszakban. A tilalom a virágzás idején kívül is érvényes, ha a táblát vagy annak környékét tömegesen virágzó mézélő növények borítják, vagy ha a gazdasági növényt a méhek egyéb okból látogatják. Vadakra veszélyes növényvédő szer használatakor a földhasználó, illetve a termelő felhívására az érintett területen vadgazdálkodásra jogosult köteles közreműködni a vadak riasztásában.<sup>[47]</sup>

Az *ökoszisztéma egészére* vonatkozó kockázat még az ember eseténél is sokkal összetettebb, a hatások és kölcsönhatások gyakorlatilag csak becsülhetők. A vegyi anyagok *ökotoxikológiai* hatása ezért kevésbé ismert, az adatbázisok foghíjasak ezen adatok vonatkozásában, pedig jelentős károkat okozhatnak a biodiverzitásban.<sup>[48]</sup>

A peszticidek használata különösen veszélyes lehet nagyon érzékeny területeken, mint például a 79/409/EGK és a 92/43/EGK irányelvek értelmében védett Natura 2000 területeken. A peszticidek használatát e területeken minimálisra kell csökkenteni, vagy be kell tiltani.<sup>[49]</sup> A „biológiai sokféleség” prioritás művelletípusai között első helyen áll a műtrágya és a növényvédő szerek alkalmazásának mellőzése a nagy természeti értékű mezőgazdasági területeken (a Tanács 74/2009/EK rendelete II. Melléklet).

[46] 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet a növényvédelmi tevékenységről, 12. § (1) bek.

[47] 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet, 15. § (1) bek. illetve 13. §.

[48] Becslések szerint a peszticidek használata miatt évente 67 millió madár pusztul el az USA-ban. (Pál, 2005, 191.)

[49] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/128/EK irányelve, Preambulum, (16) bek.

Nemzeti természetvédelmi jogunk szerint a talaj termékenységét befolyásoló vegyi anyagok természeti területen történő felhasználása csak indokolt esetben, talajvizsgálatok eredményeire alapozva, természetkímélő módon történhet. *Természeti területen* a természeti értékek és a biológiai sokféleség fenntartása érdekében egyes növényvédő szerek vagy a talaj termőképességét befolyásoló vegyi anyagok alkalmazásának – külön jogszabály szerinti – korlátozását vagy megtiltását a természetvédelmi hatóság kezdeményezheti.<sup>[50]</sup> A szintetikus fertilizáló szerek és peszticidek elhagyása lehetővé teszi a területek értékes élőhelyé válását és fenntartását.

A növényvédőszer használata a visszacsatolás miatt is veszélyes. Utánuk értelemszerűen a legellenállóbb kártevők maradnak vissza, amelyek tovább erősödnek. Amikor ezek, az immár rezisztens kártevők felszaporodnak éttermi asztaltársaságuk megfogyatkozása miatt, akkor még veszélyesebb peszticidek egyre nagyobb dózissal bevetésére van szükség, „amelynek mi magunk is kárvalottjai vagyunk”,<sup>[51]</sup> az egyre szaporodó peszticid-rezisztens károsító változatok egyedei viszont már a legkevésbé sem.

### 3. Élelmiszerbiztonsági kockázatok<sup>[52]</sup>

A szermaradványok emberi vérben jól kimutatható „koktélja” felelőssé tehető számos emberi egészséget érintő következményért, az átmeneti emésztőszervi rendellenességektől a fatális megbetegedésekig. Az „ex ante” szabályozás szükségessége megköveteli, hogy a jogalkotó és jogalkalmazó a megelőzésre fektesse a hangsúlyt. A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központ a növényvédő szer maradékokra vonatkozóan többéves nemzeti ellenőrzési programot dolgoz ki,<sup>[53]</sup> és hajt(at) végre. Az élelmiszerbiztonság fenntartásához szükséges intézkedések megalapozása érdekében az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv laboratóriumokat működtet, illetve kijelöli a hatósági ellenőrzések során vett minták vizsgálatait végző állami laboratóriumokat. Utóbbiak feladata a termésnövelő anyagok vizsgálata a hazai fogyasztásra vagy exportra szánt mezőgazdasági termékekben, a talaj- és a felszíni víz minták növényvédő szer maradék tartalmának monitoring-

[50] A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, 17. § (5) és (6) bek.

[51] Gore, 1993, 71.

[52] A *kockázat* egy veszély következményeként jelentkező, egészségkárosító hatás és a hatás súlyosságának valószínűsége, a *veszély* pedig olyan – élelmiszerben vagy takarmányban található – biológiai, kémiai vagy fizikai hatóanyag, amely az egészségre károsan hathat (az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról, 3. cikk 9. és 14. pontok).

[53] 66/2010. (V. 12.) FVM rendelet a növényi és állati eredetű élelmiszerekben és takarmányokban, illetve azok felületén található megengedett növényvédőszer-maradékok határértékéről, valamint ezek hatósági ellenőrzéséről, 5. § (1) bek. Ez a rendelet a Bizottság 2009. szeptember 28-i, a növényi és állati eredetű élelmiszerekben, illetve azok felületén található növényvédőszer-maradékok határértékének való megfelelés biztosítására, valamint a fogyasztók növényvédőszer-maradékoknak való kitettsége értékelésére irányuló, a 2010., 2011. és 2012. évre vonatkozó, többéves összehangolt közösségi ellenőrzési programról szóló 901/2009/EK rendeletének való megfelelést szolgálja [14. § (5)].

vizsgálata, a növényvédő szerek és termésközelítő anyagok minőségének hatósági vizsgálata, valamint a növényi termények, illetve a növényi alapú feldolgozott termékek növényvédő szer maradvány tartalmának vizsgálata termőhelyen, tároló-, elárusító helyeken és a határállomásokon vett mintákból.<sup>[54]</sup> Engedélyezési célú, biológiai hatékonysági vizsgálatot az erre illetékes hatóságon kívül csak a Helyes Kísérleti Gyakorlatra (Good Experimental Practice, GEP) vonatkozó minősítéssel (GEP-minősítés) rendelkező vizsgálóhely végezhet.<sup>[55]</sup>

A peszticidek egyik legjelentősebb humán externális hatását talán az akut emberi mérgezések jelentik. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 1989-es jelentése alapján a növényvédő szerek használata miatt évente 1 millió mérgezés és 20 ezer haláleset következik be világviszonylatban.<sup>[56]</sup> Ez utóbbi ugyan nem élelmiszerbiztonsági, hanem humán egészségügyi kérdés, a vegyi anyagokkal foglalkozó környezetvédelmi szakterület jelentős agrár-környezetvédelmi problémájaként mégis feltétlenül említést érdemel.

#### 4. Az alacsony peszticid felhasználású növényvédelem

Ugyan *Carson* már 1962-ben (Néma tavasz) figyelmeztetett a növényvédő-szer-maradványok veszélyeire, ezt követően harminc év alatt tizenháromezer-szeresére növekedett a felhasznált mennyiség<sup>[57]</sup> a Növényvédőszerrel való Visszaélés Elleni Nemzeti Koalíció (USA) szerint. A növényvédőszer-használat egyik legkimerítőbb vizsgálata, amit a Cornell Egyetem végzett 1991-ben, kimutatta, hogy a vegyszerezés természetes alternatíváit (komplex védekezés, vetésforgó stb.) alkalmazó gazdák számos peszticid elhagyása mellett is ugyanakkora hozamokat tudtak elérni, és jelentősebb terményáremelésre sem kényszerültek.<sup>[58]</sup> A peszticideket is alkalmazó mezőgazdasági tevékenységnek tehát hatékony, de környezetkímélő módszere az Amerikai Egyesült Államokban kombinált védekezési módszernek (IPM – integrated pest management) nevezett eljárás, amelynek alkalmazásakor a kis területű (elő)vetésekkel csalogatott kártevők legsérülékenyebb állapotának időszakában végzett vegyszerezés mellett mechanikai módszereket is bevetnek. Az IPM segítségével Massachusetts államban 43 százalékkal sikerült csökkenteni a felhasznált vegyszermennyiséget konstans terméshozam mellett.<sup>[59]</sup> Az Európai Parlament és a Tanács a peszticidek fenntartható használatának elérését célzó közösségi fellépés kere-

[54] 2008. évi XLVI. törvény, 30. § (1) bek. b)-e) pontok.

[55] 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet a növényvédő szerek forgalomba hozatalának és felhasználásának engedélyezéséről, valamint a növényvédő szerek csomagolásáról, jelöléséről, tárolásáról és szállításáról, 22. § (1) bek.

[56] A peszticidek használata miatt 2001-es adatok alapján évente 100–200 milliárd dollár externális költség keletkezik a világban. (Pál, 2005, 190.)

[57] Eközben a peszticidek széleskörű alkalmazása mellett is a potenciális termés 37%-át pusztítják el a károsító szervezetek az USA-ban. Becslések szerint elhagyásuk esetén átlagosan 10%-os (további) terméskieséssel kellene csak számolni. (Pál, 2005, 189–190.)

[58] Gore, 1993, 161.

[59] Kriska, 2003, 155.

teinek meghatározásáról szóló 2009/128/EK direktívája (2009. október 21.) alapján a tagállamokban az üdvözlendő lépéstartás jegyében a tagállamoknak támogatniuk kell az *alacsony peszticid-felhasználású növényvédelmet*,<sup>[60]</sup> különösen az integrált növényvédelmet. Az Európai Parlament és a Tanács a növényvédő szerek forgalomba hozataláról valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 1107/2009/EK rendelete (2009. október 21.), valamint a fent említett irányelv alapján az integrált növényvédelem elveinek végrehajtása pedig minden tagállamra kötelező.<sup>[61]</sup> Fokozatosan be kell vezetni az integrált növényvédelem alkalmazását, először a – kötelező növényvédelmi képzési rendszerben részt vevő – hivatásos felhasználóknál.<sup>[62]</sup> Az *integrált növényvédelem* a hazai meghatározás szerint biológiai, biotechnológiai, kémiai, természetesi vagy növénynemesítési intézkedések ésszerű alkalmazását jelenti, amelyek során a kémiai növényvédő szerek használata arra a szorosan vett legalacsonyabb értékre korlátozódik, amely a károsító populációnak egy gazdaságilag elfogadhatatlan kárt vagy veszteséget okozó szint alatt való tartásához szükséges.<sup>[63]</sup> Az uniós definíció alapján az integrált növényvédelem az egészséges növény olyan fejlődésére helyezi a hangsúlyt, hogy a lehető legkisebb mértékű legyen a *mezőgazdasági-ökológiai rendszerek megzavarása*.<sup>[64]</sup> Az integrált növényvédelem kompromisszumos megoldása elfogadja, hogy a vegyi anyagok mezőgazdasági felhasználása a jelenlegi technológiai szinten szükségszerű, az egyre magasabb mennyiségi követelményeket támaztó élelmezésbiztonság szinten tartása érdekében.

## 5. Az agrár-környezetgazdálkodást támogató szabályozás megoldásai

Az alacsony peszticid felhasználású növényvédelem kategóriájába értelemszerűen besorolható az ökológiai termelés is, amely már az agrár-környezetvédelem 1992. évi uniós intézkedéscsomagjának is része volt. Az organikus termelés mellett a tagállamok a növényvédő szerek, illetve műtrágyák használatának jelentős csökkentését is választhatták az agrár-környezetvédelmi „menülistáról” (Aid scheme).<sup>[65]</sup>

[60] Az alacsony peszticid felhasználású növényvédelem magában foglalja az integrált növényvédelmet, valamint az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló, 2007. június 28-i 834/2007/EK tanácsi rendelet szerinti ökológiai termelést [Az Európai Parlament és a Tanács 2009/128/EK irányelve, 14. cikk (1) bek.]. A tagállamok kötelesek a növényvédő szerek használatának csökkentésére ütemterveket (nemzeti cselekvési tervek) és célokat is meghatározni.

[61] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/128/EK irányelve, Preambulum (19) bek.

[62] Hivatásos felhasználó: valamennyi olyan személy, aki hivatásos tevékenysége során peszticideket használ, beleértve a kezelőket, technikusokat, munkaadókat és önálló vállalkozókat a mezőgazdasági és az egyéb ágazatokban egyaránt (Az Európai Parlament és a Tanács 2009/128/EK irányelve (2009. október 21.), 3. cikk, 1. pont).

[63] Melléklet a 2008. évi XLVI. törvényhez, Fogalom meghatározások, 34. pont.

[64] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/128/EK irányelve, 3. cikk, 6. pont.

[65] COUNCIL REGULATION (EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside, Article 2.

Az agrár-környezetgazdálkodás diverzifikált termelési rendszerei, technológiája, és a monokultúras termesztés ellentétét képező, kisparcellás földhasználat ideálja önmagában is kedvezőtlen a károsítók elszaporodása szempontjából. Nem jelent tehát különösebb problémát, hogy az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet alapján a növényvédő szer használat egyes célprogramok esetén korlátozásokhoz kötött (így pl. az integrált szántóföldi növénytermesztési célprogramban, vagy a szántóföldi agrár-környezetgazdálkodási célprogram csoporton belül a természetvédelmi zonális célprogramok között a szántóföldi növénytermesztés tűzok élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogramban résztvevők számára).<sup>[66]</sup> Az ökológiai gazdálkodás célprogramban pedig csak a 834/2007/EK rendelet és 889/2008/EK rendeletben meghatározott anyagok használhatók. Előbbi esetben természetvédelmi, utóbbiban élelmiszerbiztonsági, élelmiszerminőség-biztosítási érdeket szolgál a peszticid felhasználási korlátozás. Az előírások betartásának igazolásához az agrár-környezetgazdálkodási támogatásban részesülő gazdálkodóknak a Gazdálkodási naplóban naponta kell vezetni a növényvédelmi kezelésekről készült nyilvántartást, vagyis a permetezési naplót.

A tápanyag-gazdálkodási, valamint a növényvédő szer használatra vonatkozó jogszabályi előírások – amellettt hogy maradéktalanul részét képezik a tágabb értelemben vett agrár-környezetvédelemnek – jelentős hányada a kölcsönös megfeleltetésnek is alkotóeleme. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 16. és 17. számú mellékleteiben meghatározott tápanyag-gazdálkodási, illetve növényvédelmi minimum követelményeknek való meg nem felelés esetén az 1975/2006/EK rendelet 23. cikkében, valamint a külön jogszabályban foglaltakat kell alkalmazni.<sup>[67]</sup> A hulladékgazdálkodás környezetvédelmi szakterületével metszetet alkotó szabály szerint 2011. január 1-jétől növényvédelmi minimum követelményként figyelembe veendő előírás, hogy gondoskodni kell a növényvédelmi tevékenység során kiürült csomagoló burkolatok, göngyölegek szakszerű összegyűjtéséről, kezeléséről és megsemmisítéséről (pl. növényvédő szer csomagolóeszköz más célra még tisztított állapotban sem használható).

### III. A VÍZVÉDELMI SZABÁLYOZÁS ÁLTAL TÁMASZTOTT GONDOSSÁGI KÖVETELMÉNYEK

A római jogból ismert „bonus et diligens pater familias”-szal rokonítható pozícióban álló „gazdával” szemben támasztott agrár-környezetvédelmi zsinórmérték a „gazdasághoz” tartozó létfontosságú vízkészletek kíméletes hasznosítását is megköveteli.

[66] Az ÚMVP Irányító Hatóságának 54/2009. (VIII. 18.) közleménye az agrár-környezetgazdálkodási támogatás során nem alkalmazható növényvédőszer-hatóanyagok, valamint az azokat tartalmazó növényvédő szerek köréről.

[67] 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, 50. § (2) bek.

A mennyiségi vízvédelem kiemelt címzettje az agrárium, hiszen még a leginkább iparosodott Egyesült Államokban is több vizet használ fel az agrárszektor, mint az ipar valamennyi ága összesen. A mezőgazdaság a világ vízfelhasználásának 70 százalékáért felelős, jelentős területi eltéréseket mutatva. Ennek messze legnagyobb hányadát az öntözés teszi ki.<sup>[68]</sup> Magyarországon viszonylag kis területre, 200 ezer hektárra adtak ki öntözési engedélyt, de ennek még a felén sem használják ki a lehetőséget (ld. klímaváltozási következmények enyhítését szolgáló eszközök),<sup>[69]</sup> így a védelmi igénynek inkább az öntözés szakszerűségének követelményeire, mint a felhasznált víz abszolút mennyiségére indokolt koncentrálnia.

A minőségi védelem tárgya, a vizek *minőségi állapota* az az állapot, ami a természetes adottságok, valamint a terhelések és igénybevételek hatására alakul ki, és ami fizikai (beleértve a hőmérsékletet is), kémiai és biológiai vizsgálatok eredményeivel jellemezhető.<sup>[70]</sup> A vízminőségi paramétereket a jog két fő csoportba gyűjti: kémiai illetve ökológiai<sup>[71]</sup> állapotjellemzők.

A fentiekből is látszik, hogy a vízvédelem metszetet alkot a *veszélyes vegyi anyagok szakterületével*, hiszen – nem utolsósorban – utóbbiaktól is védeni szükséges a felszíni és felszín alatti víztesteket.<sup>[72]</sup> Az agrárszektorban használt

[68] Kemmer, 1988, 914.

[69] Biztató jel, hogy az évezred első évtizedének végén rendkívül népszerűnek bizonyult az a célterület, amely az öntözés mezőgazdasági üzemi és közösségi létesítményeinek fejlesztését segíti. Ennek keretében támogatás nyerhető üzemen belüli, építéssel együtt járó fejlesztésekre, illetve közösségi öntözési fejlesztésekre.

[70] 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a felszín alatti vizek védelméről, 3. § 11. pont. A jogalkotó felszín alatti vízre alkotott meghatározása valamennyi víztestre vonatkozatható.

[71] Az ökológiai állapot fogalmának a felszíni víztestek esetében van jelentősége. A vizek védelmével kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 230/2010. (VIII. 18.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 3. §-át a következő (46.) ponttal egészítette ki. Eszerint *jó ökológiai állapot* a felszíni víztestre meghatározott környezeti célkitűzések elérésének lehetőségét biztosító ökológiai állapot, amely azzal jellemezhető, hogy a biológiai minőségi elemek, az ökológiát támogató fizikai-kémiai elemek és a vízgyűjtő-gazdálkodási tervről szóló miniszteri rendeletben meghatározott, egyéb specifikus szennyező anyagok koncentrációja nem haladja meg a vízminőségi határértékek által meghatározott koncentráció szintjét. A víz keretirányelv 2. cikkének 22. pontja szerint a „jó ökológiai állapot” egy felszíni víztest állapota az V. mellékletnek megfelelő osztályozás szerint. Az uniós jogalkotó az ökológiai állapot-osztályozás normatív fogalom-meghatározásainak precíz részletezésére tekintettel ugyancsak (mellékletre) utaló szabállyal definiál. Hasonlóan tesz „a felszíni víz jó kémiai állapota” esetében (24. pont) a IX. Mellékletben és a 16. cikk (7) bekezdésében meghatározott környezetminőségi követelményekre, és más vonatkozó közösségi joganyagban, közösségi szinten megállapított környezetminőségi követelményekre utal. „A felszín alatti víz jó kémiai állapotának” meghatározásakor (25. pont) az V. melléklet 2.3.2. táblázatban megállapított minden feltételnek való konjunktív megfelelést követeli meg. A hazai „végrehajtó” norma szerint a *felszíni víz jó kémiai állapota* az a felszíni víztestre meghatározott környezeti célkitűzések elérésének lehetőségét biztosító kémiai állapot, amely azzal jellemezhető, hogy a felszíni vízben található szennyező anyagok koncentrációja nem haladja meg a környezetminőségi határértékek által meghatározott koncentráció szintjét [a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 3. § 4. pont].

[72] A szoros kapcsolat a vegyi forradalmat megelőző idők óta fennáll, már a *vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk* is kimondta, hogy „a vizeknek ártalmas anyagokkal való megfertőztetése tilos” (24. §).



biocid anyagok, peszticidek és fertilizáló szerek környezetveszélyeztető, illetve -károsító hatásainak kivédését célzó intézkedések csoportja agrár-környezetvédelmi kulcsterületnek számít. Utóbbi készítmények (mű-, illetve hasonlóképpen a szerves trágyák) használata éppen az agrár-környezetvédelmi jog vízvédelmi rezsimjének kitüntetett célpontját jelenti, mivel a vonatkozó készítmények metabolitjai az élő (emberi) szervezetben nitríté alakulva különösen veszélyesek (akár életveszélyesek) lehetnek.<sup>[73]</sup> A potenciális következményekre tekintettel a *mértékrendelkezésekkel*<sup>[74]</sup> *végrehajtható megelőzés* a környezetjog – vegyi anyagok használatából adódó probléma kezelésére is – alkalmas eszköze.

A környezetjog behatolt az uniós vízjog gerincét adó víz keretdirektívába is, annak preventív és ököcentrikus beállítottságát biztosítva. A norma fontos „újítása” a vízgyűjtő<sup>[75]</sup> területi szemléletmód, amely – alaposan megelőzve a víz keretdirektívát – hazánkban a Kárpát-medence jellegéből adódóan már a XVII. században kialakult.<sup>[76]</sup> A látásmód gyakorlati érvényesítésének legfontosabb dokumentuma, a vízgyűjtő-gazdálkodási terv tartalmazza a vízszennyező anyagok kibocsátásának csökkentése és megelőzése érdekében a szennyvíz bevezetéseknel a kibocsátási határértékeken, valamint elérhető legjobb technikán (BAT), nem pontszerű (diffúz) szennyező források esetén a lehetséges legjobb környezeti gyakorlalon alapuló intézkedéseket.<sup>[77]</sup>

[73] A nitrátot és az ammóniumból biológiai folyamat (nitrifikáció) útján képződő nitrítet határérték feletti koncentrációban tartalmazó ivóvíz – de esetenként egyéb élelmiszerek (itt hangsúlyozandó, hogy mivel a víz is *élelmiszernek* minősül, a nitrát-probléma egyben *élelmiszerbiztonsági* kérdés akkor is, ha „csak” a víz nitrát-tartalmáról van szó), pl. zöldségek – leginkább az áldott állapotban lévők és a csecsemők egészségét veszélyezteti. A nitrátot a bélrendszerben élő egyes baktériumok még mérgezőbb nitríté alakítják, amely a bélből felszívódva a vér hemoglobinjának oxigénszállító képességét csökkentve idézi elő a gyakran életveszélyes, sőt halálos kimenetelű „kékkórt” (methemoglobinémia, „blue baby” szindróma). A magyar ivóvíz szabvány szerint korábban 40, jelenleg 50 mg/l nitrát koncentráció az egészségügyi határérték, míg a nitríté 0,5 mg/liter. A csatlakozási szerződés a nitrát vonatkozásában nem biztosított átmeneti határértéket, míg a nitrít tekintetében ezt 1,0 mg/literben állapította meg.

[74] Ld. példaként: a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerinti, a tevékenységek engedélyezésére, a kivizsgálásra és a kármentesítésre irányuló eljárás során a földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet 3. mellékletében megadott (B) szennyezettségi határértékeket kell alkalmazni (6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet, 1. § (1) bek.)

A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 3. § 9. pontja (a vizek védelmével kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 230/2010. (VIII. 18.) Korm. rendelet hatálybalépését követően) a következőképpen definiálja a *környezetminőségi határértéket*: elsőségi anyagok és egyéb veszélyes anyagok, anyagcsoportok olyan mértékű, még megengedett koncentrációja felszíni vízben vagy biótában, amelynek meghaladása a felszíni víz jó kémiai állapotának nem megfelelését okozza.

[75] Vízgyűjtő: egy olyan földterületet jelent, amelyről minden felszíni lefolyás a vízfolyások, folyók, és esetleg tavak sorozatán át a tengerbe folyik egyetlen folyótorkolaton vagy folyódeltán keresztül [víz keretirányelv 2. cikk, 13. pont]. Tartalmilag ugyanígy definiál a hazai szabályozás is (221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól, 2. § a) pont).

[76] Bulla, 2004, 7.

[77] 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól, 3. § (6) bek. a) pont.

Az uniós vízjogi direktívák három alapmodellbe sorolhatók. Léteznek kibocsátási standardokat tartalmazó direktívák, amelyeket a veszélyes anyagok jelenlétének csökkentését szolgálják, valamint vízminőségi követelményeket meghatározó, illetve bizonyos szennyező tevékenységeket, folyamatokat reguláló normák.<sup>[78]</sup> Utóbbiak közé tartozik a 91/676/EGK tanácsi irányelv a vizek mezőgazdasági eredetű nitrát szennyezéssel szembeni védelméről (nitrát-irányelv, ld. alább). Az agrár-környezetvédelmi vízvédelem kitüntetett tárgya hazánkban is a nitrátosodás – emberi tevékenységnek betudható és többnyire eredményesen kézben tarthatónak bizonyuló – folyamata, amelyet a települések csatornázatlansága (legidőtállóbb derogációnk oka), másrészt a mezőgazdaság szerves illetve műtrágya használata, valamint a nem megfelelő állattenyésztési gyakorlat okoz.

### 1. A vizek mezőgazdasági eredetű nitrát-szennyezéssel szembeni védelme

A vizek nitrátosodásának – éppúgy mint a tápanyagforgalmi problémák zömének – az állattartás és a növénytermesztés közötti évezredes szálak elszakadása a legfőbb oka. A növénytermesztők átálltak a műtrágyák használatára, mivel azzal könnyebb bánni, aminek következtében a sertésletelepeken felgyűlő hígtrágya „hulladékká” minősült át, ugyanakkor tározóik a környezetvédelmi követelményeket is kielégítő műszaki védelemmel nincsenek ellátva. A hígtrágya tavak tározóit és a szakszerűtlen kijuttatás miatt szennyezett területeket szükséges rekultiválni, illetve adott esetben revitalizálni. Járulékos agrár-környezetvédelmi problémaként jelentkezik az a – multimédia megközelítés szükségességét aláhúzó – hatásfolyamat, miszerint e tavakban olyan anaerob mikrobiológiai folyamatok játszódnak le, amelyeknek légszennyező üvegházhatást okozó ammónia, illetve metán a kísérőterméke.

A mezőgazdálkodással kapcsolatos nitrogénterhelést nem lehet teljes mértékben kiküszöbölni, de jelentősen csökkenteni lehet a gazdálkodási rendszerek nitrogéngazdálkodási hatékonyságának megnövelésével. A bevitt, vagy a feleslegben fennmaradó nitrogén mennyiségére kivetett adó *Podmaniczky* szerint a nitrogén-gazdálkodás hatékonyság-növelésének ideális eszköze, de a nitrogén ellenőrzésében használatos eszközrendszer lehetséges elemeként említi a megvásárolható engedélyek rendszerét, illetve a megfelelő támogatási rendszert is.<sup>[79]</sup> A mezőgazdálkodás nitrogén-ellenőrzésének gazdasági eszközeit (NITROTAX) az uniós megoldási törekvések képviselői is jó eszköznek tekintik, mégis inkább a közvetlen szabályozás módszere tört először utat.

Az 1992. évi agrár-környezetvédelmi jogalkotási hullám előfutáraként született meg – az egyes környezeti médiumok védelmére hivatott integrációs jogszabályok közül mezőgazdasági szempontú jelentősége miatt kiemelendő – nitrát-irányelv. Az uniós jogi aktus „több felvonásos” és az Unióban az első négyéves

[78] Bell - McGillivray, 2006, 712.

[79] Podmaniczky, 1997, 71. és 73.

akcióprogram keretében előírná szigorúbb követelményt támaszó<sup>[80]</sup> átülte-  
tése, illetve hatékony alkalmazása összefonódik az ún. „helyes mezőgazdasági  
gyakorlat” szabályrendszerével. A „helyes<sup>[81]</sup> mezőgazdasági gyakorlat” (*Good  
Agricultural Practice, GAP*) normatív meghatározása szerint a vizek nitrát szeny-  
nyezésének megelőzése, csökkentése érdekében a mezőgazdasági tevékenység  
folytatására vonatkozó előírások összessége, amelyek kiterjednek különösen az  
állattartó telepek trágyatárolására és a trágya mezőgazdasági felhasználására,  
valamint egyéb agrotechnikai műveletek vízvédelmi szabályaira.<sup>[82]</sup>

Első, ma már teljes egészében hatálytalan hazai nitrát-rendeletünk (49/2001.  
(IV. 3.) Korm. rendelet a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel  
szembeni védelméről) a nitrát-irányelvnek megfelelően előírta a nitrát szennye-  
zés szempontjából érzékeny területek (ún. nitrátérzékeny területek) kijelölését.  
A munka során azt mérték fel, hogy a felszín alatti vizek tartalmaznak-e vagy  
tartalmazhatnának-e nitrátokat 50 mg/l-nél nagyobb koncentrációban, illetve  
a természetes édesvízű tavak, egyéb édesvízkészletek, torkolatok és part menti  
vizek eutrofizálódtak-e (nitrát-irányelv, I. Melléklet A) 2. és 3. pontok). A krité-  
riumok alá eső víztestek fölött elhelyezkedő területek az ország megközelítőleg  
felét lefedik. A magyar megoldás – a brithez hasonlóan – mellőzi azt az egy-  
szerűsítő lépést, amelyet egyes tagállamok (pl. Dánia, Hollandia) választottak,  
miszerint országuk teljes területét nitrátérzékeny területté nyilvánították.<sup>[83]</sup>  
A kijelöléseket legalább négyévente felül kell vizsgálni, mivel a veszélynek való  
kitettség változhat (a módosításoknak alapot adó ellenőrzést 2008-ban kellett  
elvégezni, azt követően négyévente, egy éven keresztül tartó mérésorozattal).

A 49/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet 2005. december 31-ig adott határidőt a  
trágyatavak műszaki védelemmel való ellátására a szabályozás egyik címzett-  
csoportja, a nitrát érzékeny területen elhelyezkedő állattartó telepek üzemel-  
tetői számára. Az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló  
193/2001 (IV. 3.) Korm. rendelet alapján időközben a nagy állattartó telepeket  
környezetvédelmi felülvizsgálat elkészítésére is kötelezték. A megfelelő táro-  
zók megépítésének költségvonzatai (egy üzem esetében ez termőföldre kijuttató  
technikával legalább 100 millió forint) miatt az állattenyésztők nem tudták tar-  
tani a határidőt. Az ez okból (is) megalkotott, hasonló című új nitrát-rendelet

[80] Az uniós irányelv szerint az első négyéves program esetében a tagállamok engedélyezhettek  
210 kg N hatóanyag-tartalomig terjedő trágyamennyiség kijuttatását hektáronként éves viszonylat-  
ban, a hazai norma viszont a szigorúbb utat választva és eltérést nem engedve 170 kilogrammos  
nitrogénmennyiség-plafont írt elő.

[81] Az újabb, 2006-os „nitrát-rendeletünk” kihirdetésével egyidejűleg a régebbi, 49/2001. (IV. 3.)  
Korm. rendelet 1. számú mellékletének címében a „jó mezőgazdasági gyakorlat” szövegrész helyé-  
be „helyes mezőgazdasági gyakorlat” szövegrész lépett, Ld. 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet a vizek  
mezőgazdasági eredetű nitrát szennyezéssel szembeni védelméről 14. § (2) bek.

[82] A vizek mezőgazdasági eredetű nitrát szennyezéssel szembeni védelméről szóló 27/2006.  
(II. 7.) Korm. rendelet 3. § e) pont, beillesztette a 81/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a vizek mező-  
gazdasági eredetű nitrát szennyezéssel szembeni védelméről szóló 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet  
módosításáról, 1. §.

[83] Hughes - Jewell - Lowther - Parpwort - Prez, 2002, 689.

(27/2006 (II. 7.) Korm. rendelet) a korábbi helyébe lépett úgy, hogy átmenetileg hatályban maradtak a korábbi rendelet adatszolgáltatással kapcsolatos előírásai (9. §, illetve 3. melléklet), valamint a helyes mezőgazdasági gyakorlatra vonatkozó szabályok. A 2006. évi szabályozás – függetlenül az adott terület nitrát érzékenységétől – minden telepnek haladékat adott a trágyatároló, feldolgozó műtárgyainak kialakítására, a hígtrágya tavak megépítésére.<sup>[84]</sup> Az új norma ugyancsak a *nitrát szennyezéssel szemben érzékeny vizek* (27/2006 (II. 7.) Korm. rendelet, 3. § h) pont) elhelyezkedése alapján rendeli pontosítani a nitrát érzékeny területek listáját.<sup>[85]</sup> A nitrát irányelvnek megfelelően fenntartja az országosan egységes, összehangolt *cselekvési program* elkészítésének kötelezettségét, amely tartalmazza a helyes mezőgazdasági gyakorlat kötelező elemeit. A cselekvési program négyéves szakaszokra tagolódik.<sup>[86]</sup> Készítése és értékelése során figyelembe kell venni a környezeti feltételeket, a hozzáférhető tudományos és műszaki adatokat, főként a mezőgazdasági és egyéb eredetű nitrogénterhelés vonatkozásában, valamint az intézkedések hatékonyságát és költségeit (7. § (1) bek.). A *Helyes Mezőgazdasági Gyakorlat kötelező előírásai* között megmaradt az a Magyarország által korábban, önként vállalt szigorú talajterhelési korlátozás, miszerint évente mezőgazdasági területre szerves trágyával kijuttatott nitrogén hatóanyag mennyisége nem haladhatja meg a 170 kg/ha értéket (59/2008. FVM rendelet 4. § (1) bek.). A kötelező előírások a gyakorlati tapasztalatok szerint a lehetséges tápanyag-utánpótlásból eredő problémák széles körének kivédését szolgálják. Ezek között kiemelt a vízerózió következményeit megelőző előírások csoportja (pl. főszabály szerint műtrágya 12 százalékánál meredekebb lejtésű terület talajára csak haladéktalan bedolgozás mellett juttatható ki, 17 százalék felett pedig semmiképpen sem).

A nitrát-irányelv a rendszeres monitoring mellett *nyilvántartási és adatszolgáltatási* kötelezettségeket is előír a tagállamok számára. A nemzeti jelentés – mivel a kérdéses tápanyag-utánpótlási tevékenység alanyi szempontból is „diffúz” – az egyes gazdák által a gazdálkodási évet követő december 31-ig a mezőgazdasági tevékenység helye szerint illetékes talajvédelmi hatóságnak szolgáltatott adatokon alapul.

[84] Először 2007. október 31-ig, majd a cselekvési programban meghatározott helyes mezőgazdasági gyakorlatra vonatkozó követelmények végrehajtásának határideje az egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységek esetében a külön jogszabályban előírt határidő, egyéb esetekben 2011. december 31. [16. § (1) bek.] lett.

[85] A listát jelenleg a nitrátérzékeny területeknek a MePAR szerinti blokkok szintjén történő közzétételéről szóló 43/2007. (VI. 1.) FVM rendelet melléklete tartalmazza.

[86] A cselekvési program részletes szabályait, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjét az 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet állapítja meg.

## 2. A vizes élőhelyek védelme

A víz természetvédelmi jelentősége kétszintű. Nem csak a bióta<sup>[87]</sup> egyedeinek életfeltétele, hanem ennek a kitüntetett abiotikus tényezőnek a hangsúlyos jelenlététől leginkább függő vizes élőhelyek fennmaradása szempontjából is felbecsülhetetlen. Az élővilág nagy részét kizárólag a felszíni vizek érdeklik, azonban megemlítendő, hogy a felszín alatti vizek jelentősége is nagy a természetes növényzet és a mezőgazdaság szempontjából: a megfelelő mélységben elhelyezkedő talajvíz szükséges a növények optimális vízellátásához. Több olyan, természetvédelmi szempontból kiemelt terület van hazánkban, ahol az alulról felszivárgó nedvesség biztosítja a különleges élővilág életfeltételeit. A természetes állapotú, foglalatlan vagy foglalt források szintén különleges természeti értékeink.<sup>[88]</sup>

Az elmúlt évszázadban a világ vizes élőhelyeinek fele megsemmisült az emberi beavatkozásoknak köszönhetően. Európa vizes élőhelyeinek 60 százaléka tűnt el a mezőgazdasági fejlesztések eredményeképpen.<sup>[89]</sup> A területi zsugorodás veszélye mellett az eutrofizáció és a kompozicionális sokféleség változása is végzetes hatású lehet. Az ökológiai kiegyenlítő felületek védelme mellett ugyanakkor egyes emberi beavatkozások gazdagították az állat- és a növényvilág életterét új vízrendszerek,<sup>[90]</sup> nedves biotópok, erdőterületek, nemzeti parkok létrehozásával.

A vizes élőhelyek megóvásával foglalkozó legátfogóbb nemzetközi dokumentum a Ramsari egyezmény,<sup>[91]</sup> amely a nemzetközi jelentőségű vizes biotópok (ún. ramsari területek) konzerválását szolgáló jogalkotást ösztönzi. A magyarországi, vonatkozó jogalkotás büszkeségre adhat okot, leszámítva, hogy a kijelölendő területek megfelelő időben történő kihirdetését, illetve a határon átnyúló területeken a nemzetközi felterjesztést az ingatlan-nyilvántartási nehézségek több ízben lassították. A Ramsari egyezmény végrehajtása során gondoskodni kell a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyek ökológiai jellegének folyamatos nyomon követéséről, dokumentálásáról, az országban található összes vizes élőhely fenntartható használatáról.<sup>[92]</sup> Ramsari területeink mellett a (csupán) hazai jelentőséggel bíró, kisebb méretű, de nagyságrendekkel nagyobb számú vizes

[87] Bióta: adott élőhelyen található élőlények összessége (A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet, 3. § 47. pont, beillesztette a 230/2010. (VIII. 18.) Korm. rendelet a vizek védelmével kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról).

[88] Liebe, 2006, 3.

[89] Fraser – Keddy, 2005, 448.

[90] Ausztriában kiváló példaként említhető a Bécs melletti „Marchfeld Kanal” csatornarendszer, ahol a mezőgazdasági vízigények kielégítését a tervezés és megvalósítás során összekapcsolták az üdülés és a helyi lakosok igényeivel.

[91] Ld. a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízmadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezményt és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28.-június 3. között elfogadott módosításait egységes szerkezetben történő kihirdetéséről szóló 1993. évi XLII. törvényt.

[92] 132/2003. (XII. 11.) OGY határozat a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról, Melléklet.

élelhely védelmében az agrár-környezetvédelmi rezsim jeleskedik. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, 4. címe tartalmazza a vizes élelhelyekhez kapcsolódó agrár-környezetgazdálkodási célprogram<sup>[93]</sup> csoportot. A *nádgazdálkodási célprogram és a természetes vizes élelhelyek mocsarak, zsombékok, sásos területek gondozása célprogram* támogatásai azonos célt tűznek ki, a vizes élelhelyek megőrzése és fejlesztése, élő-, táplálkozó- és költőhely biztosítása mellett a környezeti terhelés csökkentése is pozitív szándékolt következmény.<sup>[94]</sup> A *vizes élelhelyek létrehozása és kezelése célprogram* támogatási célja összetettebb, előbbieken túl a szántóföldi és gyepművelésre alkalmatlan területek kivonása, ezáltal a vizes élelhelyek területének növelése és fejlesztése, valamint ártéri tájgazdálkodás és tájhasználat váltás megteremtése is célja a VTT (ld. fentebb) által érintett célerületeken.<sup>[95]</sup> A nitrátosodás és a vegyi anyagok problémája ezeken a területeken fel sem vetődhet, mivel a trágyázás, illetve növényvédő szerek használata generális tilalom alá esik. Ez az agrár-környezetvédelmi előírás is jól példázza a környezetvédelmi szakterületek érdekközösségét, szektorális szabályainak gyakran szerencsés szinkronját, hiszen – az agrártevékenység káros hatásait kivéve – vízminőség-védelmi illetve természetvédelmi érdekeket egyaránt szolgál.

## ÖSSZEGZÉS

Felemelkedve a részletszabályok közül, megmutatja magát egy alapvető összefüggés. *Az agrár-környezetvédelem intézkedései a polgári jogi értelemben vett jó gazda gondosságának alkotórészei.* Másként fogalmazva az agrár-környezetvédelmi jog előírja, illetve ösztönzi, jutalmazza a jó gazda gondosságának megfelelő magatartásokat. A gazda (tulajdonos, jogszerű használó) mind a földért, mind a felszerelésekért (fundus cum instrumendo) sajátos, erkölcsi alapokat sem nélkülıző *felelősséggel tartozik.*<sup>[96]</sup> Önérdéke is azt diktálja, hogy dolgait azok állagának megőrzése mellett gyümölcsöztesse. Az általa használt „dolgok” körébe esnek azonban az élő, illetve élettelen környezeti elemek is. Emiatt a magánjogi elvárásokat a közjogi kötöttségek – a közérdek érvényesítése jegyében – megerősítik. Környezethasználóként egyben *köteles is* valamennyi általa igénybe vett környezeti elem állapotát megővni.

[93] Célprogram: agrár-környezetvédelmi célkitűzések megvalósítását elősegítő egyes gazdálkodási előírások összessége [61/2009. (V. 14.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről, 2. § 7. pont].

[94] 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről, 76. § (1) és 77. § (1) bek.

[95] 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, 78. § (1) bek.

[96] Legtisztábbban az állattartás esetében érezhető a gondos tartás követelményének etikai háttere.

## IRODALOM

- Bell, Christopher L. (ed.) et al. (2007): *Environmental Law Handbook*, Nineteenth Edition, Government Institutes, The Scarecrow Press, Plymouth (UK).
- Bell, Stuart – McGillivray, Donald (2006): *Environmental Law*, 6th edition, Oxford University Press.
- Blackshaw, Robert E. – Upadhyaya, Mahesh K. (eds.) (2007): *Non-chemical Weed Management, Principles, Concepts and Technology*, Oxfordshire.
- Boyette, C. D. – Hoagland, R. E. – Lyn, M. E. – Weaver, M. A. (2007): *Bioherbicides for weed control*, In: Blackshaw, Robert E. – Upadhyaya, Mahesh K. (eds.): *Non-chemical Weed Management, Principles, Concepts and Technology*, Oxfordshire, 93–110. p.
- Bulla Miklós (2004): Köszöntő. In: Nagy Géza – Zseni Anikó – Pestiné Rácz Éva Veronika (szerk.): *V. Környezettudományi Tanácskozás, vízminőségvédelem, vízhasznosítás* (konferencia-kiadvány), Győr, 7-8. p.
- Caldwell, Lynton K. (1990): *International Environmental Policy and Law*, Durham, Duke University Press.
- Csébfalvi Károly et al. (szerk.) (1999): *A környezetvédelem minőségmenedzsmentje*, Budapest, Műszaki Könyvkiadó.
- Davison, R. M. – Hiscock, K. M. – Rivett, M. O. (eds.) (2002): *Sustainable Groundwater Development*, Geological Society, Special Publications No 193, London.
- Fraser, Lauchlan H. – Keddy, Paul A. et al (eds) (2005): *The World's Largest Wetlands, Ecology and Conservation*, New York, Cambridge University Press.
- Gore, Al (1993): *Mérlegen a Föld*, Budapest, Föld Napja Alapítvány.
- Grover, Velma I. (ed.) (2006): *Water, Global Common and Global Problems*, New Hampshire, Science Publishers, Enfield.
- Horváth Gergely (2009): Az agrár-környezetvédelmi jog speciális részterületei, *Jog – Állam – Politika*, 2. sz., 92–99. p.
- Hughes, David – Jewell, Tim – Lowther, Jason – Parpworth, Neil – Prez, Paula de (2002): *Environmental Law*, Fourth edition, Reed Elsevier (UK).
- Kádár Imre (1991): *Környezet- és természetvédelmi kutatások*, Budapest, KTM – MTA Talajtani és Agrokémiai Kutató Intézet.
- Kemmer, Frank N. et al. (ed.) (1988): *The NALCO water handbook*, New York, McGraw-Hill Book Company.
- Kiss Károly (szerk.) (2005): *Tiltandó támogatások, Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban*, Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Kriska György (2003): *Az édesvizek és védelmük*, Budapest, Műszaki Könyvkiadó.
- Liebe Pál (2006): *Felszín alatti vizeink II.*, a KvVM megbízásából összeállította a VITUKI Kht. Vizgazdálkodási Igazgatósága, Budapest, KvVM.
- Lorenz, Konrad (2002): *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne*, Budapest, Cartaphilus Kiadó.
- Madarász István (2008): Nemzetközi kitekintés, *Magyar Mezőgazdaság*, június 25., 40–41. p.
- Madarász István (2007): *Tanulmány a kölcsönös megfeleltetés (cross-compliance) magyarországi bevezetéséről*, Budapest, FVM.
- Miller, Marshall Lee (2007): *Pesticides*. In: Bell, Christopher L. – Miller, Marshall Lee – Sullivan, Thomas F. P (ed.) et al.: *Environmental Law Handbook*. Nineteenth Edition, Government Institutes, An imprint of The Scarecrow Press, Plymouth (UK), 687–748. p.
- Nagy Géza – Zseni Anikó – Pestiné Rácz Éva Veronika (szerk.) (2004): *V. Környezettudományi Tanácskozás, vízminőségvédelem, vízhasznosítás* (konferencia-kiadvány), Győr.
- Norer, Roland (2005): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Springer.

- Olajos István (2008): *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó.
- Pál János (2005): *Külső költségek a mezőgazdaságban*, In: Kiss Károly (szerk.): *Tiltandó támogatások. Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 185-199. p.
- Podmaniczky László (1997): *A nitrogén-adózás lehetőségei a magyar mezőgazdaságban*, In: *ZÖLD BELEPŐ, EU-csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata, Környezet- és természetvédelem, mezőgazdálkodás, vidékfejlesztés kutatási tématerület (témaösszefoglalók, tézisek, javaslatok) I.*, Témavezető-szerkesztő: Ángyán József, Kiadja: BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék, Gödöllő – Budapest, 71-74. p.
- Thain, Michael et al. (1990): *The New Penguin Dictionary of Biology*, Eighth edition, London, Penguin Books Ltd.