

Agrár- és Környezetjog
Journal of Agricultural and Environmental Law

A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei
CEDR Hungarian Association of Agricultural Law

Évfolyam/Volume XII

2017 No. 22



Impresszum/Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület

H-3515 Miskolc-Egyetemváros, A/6. 102., tel: +36 46 565 105

Felelős kiadó/publisher: *Prof. Dr. Csáke Csilla*, jogkincs@uni-miskolc.hu

Felelős szerkesztő/editor-in-chief: *Dr. Szilágyi János Ede*, cedr.jael@gmail.com

Technikai szerkesztő/technical editor: *dr. Szilágyi Szabolcs, dr. Kocsis Bianka*

Szerkesztők/editors: *Dr. Bobvos Pál, Prof. Dr. Sibilla Buleca (UA), Prof. Dr. Csáke Csilla, Prof. Dr. Diana Cirmaciu (RO), Prof. Dr. Dudás Attila (RS), Prof. Dr. Fodor László, Dr. Horváth Gergely, Dr. Horváth Szilvia, Dr. Kurucz Mihály, Prof. Dr. Massimo Monteduro (IT), Dr. Nagy Zoltán, Prof. Dr. Roland Norer (AT & CH), Dr. Olajos István, Prof. em. Dr. Prugberger Tamás, Dr. Raisz Anikó,*

Német & angol idegen nyelvi lektorok/linguistic proofreaders (German,English):

dr. Hornyák Zsófia (German), dr. Szilágyi Szabolcs (English)

All rights reserved. No part of this journal may be reproduced in any form or by any means without the prior written permission of the publisher.

HU ISSN 1788-6171

DOI prefix: 10.21029/JAEL

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

<http://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujzag/agriarchive.htm>

<http://epa.oszk.hu/html/vgi/kardexlap.phtml?id=1040>

A folyóiratot indexeli /the journal is indexed in: <http://www.mtmt.hu>

A folyóiratot archiválja /the journal is archived in: <http://real.mtak.hu>



A tartalomból – Contents

CERTICKY Mórió

Environmental liability insurance, as assurance of reimbursement for environmental damages

- 5 -

A környezetszennyezési felelősségbiztosítás, mint a környezeti károk megtérítésének magánjogi biztosítéka

- 20 -

HORNYÁK Zsófia – JAKAB Nóra – NAGY Zoltán – OLAJOS István

Influencing factors of the competitiveness of national agricultural law

- 37 -

A nemzeti agrárjog versenyképességét befolyásoló tényezők

- 57 -

KOCSIS Bianka Enikő

Application of rights included in pillars of Aarhus Convention during the environmental impact assessment of the Paks II. investment

- 77 -

Az Aarhusi Egyezmény alappilléreit alkotó jogok érvényesülése a Paks II. beruházásra vonatkozó környezetvédelmi engedélyezés során

- 89 -

PÁCZAY György Bertalan

Another political step towards developing our own GM-free feed

- 102 -

Újabb politikai lépés a saját GMO-mentes takarmány megteremtése felé

- 117 -

PAPIK Orsolya

“Trends and current issues regarding member state’s room to maneuver of land trade” panel discussion
- 132 -

„Tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos trendek, aktuális kérdések” pódiumbeszélgetés
- 146 -

SZILÁGYI János Ede – RAISZ Anikó – KOCSIS Bianka

New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty
- 160 -

A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás szempontjából
- 181 -

TÓTH Zsolt

Soil protection in the EU: the most important soil-related EU policies and legal sources
- 202 -

Talajvédelem az Európai Unióban: a talajt érintő legfontosabb uniós politikák és jogforrások
- 224 -

Márió CERTICKY*
**Environmental liability insurance, as assurance of reimbursement for
environmental damages**

Introduction

The most important social problems of the XX. and XXI. centuries were came up about the environmental protection. This social sensibility mostly turns up with questions of responsibility for using of environment. The gradual increasing of industrial development has been affected in recourse of environment, and in parallel with this has been raised the pollution of environment. These are threatening the values of environment, which effect are suffering the society.¹ In spite of the fact that industrial production has been adapted and upgraded to the achievements of science in many cases, they have harmful effects on society and the environment.² Among other things this is why these negative effects evolved tendency in legislative process to protect the humanity against injurious effects of environment.³ The environmental catastrophies were urged the legislation to regulate too, but frequently without avail. The conscious protection of environment was evolved much time before regulating, and ruling of the protection of environment was only started – state by state variant – in XX. century.⁴ The ruling of protection of environment basically was begun from national level, and during time since it is a global problem transformed to a dominant object of supranational ruling.⁵ The rules of the international law,⁶ the primary⁷ and

* PhD student, Deák Ferenc Doctoral School of Law, e-mail: certicky@freemail.hu

¹ Julesz Máté: *A környezetvédelem polgári jogi vonatkozásai*, PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem, 2007, 24.

² Tarr György: A környezeti károk meghatározásának szakértői módszertana, *Magyar jog*, 1999/7, 410.

³ Kilényi Géza: A környezetvédelem átfogó jogi szabályozásának alapkérdései, *Jogtudományi Közöny*, 1974/7, 353.

⁴ Julesz 2007, 25.

⁵ Prugberger Tamás: A globalizáció és a környezetvédelem neuralgikus kérdései a jogalkotás, a jogkövetés és a jogalkalmazás síkján, *Jogelméleti Szemle*, 2001/1, in: <http://jesz.ajk.elte.hu/prugberger5.html> (03.07.2017)

⁶ The Topic of many international contract is environmental protection or some part of it, so without aiming to make an exhaustive list, for example Stockholm Convention in 1972, Geneva Convention in 1979, constitution of 'Bruntland Commission' (WCED – World Commission on Environment and Development) in 1984, Helsinki Convention and Rio de Janeiro Convention in 1992, Kyoto Protocol in 1997, Johannesburg Declaration in 2002, and the most important convention of the conference in 2015, which names Paris Climate Change Conference, where the Contracting States assumed a voluntary commitment for lessening the aggravating change of climate.

⁷ See the Preamble of Consolidated version of Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 3 (3), Article 21 (2) points f) and d), and the Title

secondary law of the European Union, principally directives of the European Union,⁸ and in regard to this the national rules attribute accentuated significance for conscious use and lesser risky strain of environment. Despite the fact that, the modernization of rules started during the transition in the end of the XX. century at the international level,⁹ the cooperation of states slowed down, because the states prefers own interests than the collective action for viable environment.¹⁰

Taking as a basis of the national rules the starting-point is regarding and guaranteeing the right to healthy environment such a human right in Constitution of Hungary, furthermore regarding of the sustainable development at highest level of the legislation,¹¹ finally the rules of the Hungarian Constitution about commitment of reimbursement of environmental damages,¹² which is declaration of polluter-pays principle, but these rules needs supplementary and specify regulations. Alongside that we cannot forget the most important rules in Hungary, which are – so without aiming to give an exhaustive list – the Act LIII of 1995 on General Rules of Protection of Environmental (hereafter: Environmental Protection Act), the Act LIII of 1996 on Protection of Nature, furthermore other acts (for example Act LVII of 1995 on water management etc.) and regulations of government.

The regulations of protection of environmental and responsibility for environmental damages has interdisciplinary nature,¹³ in which we can separate the rules of public law (mostly the law of public administration, but we cannot neglect rules of criminal law) and rules of private law (mostly rules of civil law), so „*we cannot destroy the environment without retribution,*” we must respect ‘rights of environment’.¹⁴

XX. and Article 191. All of these articles are determining the requirements of forming the internal market reckon with rules of the environmental protection, which mostly means annunciation of the sustainable development.

⁸ One of the most important directive of the European Union is Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage which defines the environmental damage, and the aim of the directive is laying down the rules based on the polluter-pays principle. The all-time Presidencies of the European Union shall pay particular attention to protection of environment.

⁹ The major United Nations event, conference on the environmental protection was the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), also known as the Rio de Janeiro Earth Summit, Rio Summit etc. held in Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992. The biggest proceed of Earth Conference was the proclamation principles of sustainable development.

¹⁰ Csapó Orsolya: *A környezeti felelősség határai. A közösségi jog hatása a magyar szabályozásra az irányelvek tükrében*, PhD értekezés, PPKE, Piliscsaba, 2015., 15-16., in: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Csapo_dolgozatkut.pdf. (03.07.2017)

¹¹ Csák Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*, Miskolc, 2012, 149-160.; Julesz 2007, 30.

¹² Constitution of Hungary, Article XXI.

¹³ Csák 2012, 19.

¹⁴ Sopovné Bachmann Katalin: *A környezetvédelmi igények büntetőjogi és polgári jogi érvényesítésének egyes kérdései bírói szemmel*, in: <http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/egyeb/kjogalk/09.htm> (02.05.2017)

Goal of this paper is demonstrate polemical questions of responsibility for unlawful using of the environment, mostly the payment obligation for environmental damages, and rules of the legal instrument regulated by civil law, namely the rules of liability insurance policies, according to which the insurer undertakes to provide coverage for the risk of environmental damages. On the basis of prognoses is important to analyse the significance of this insurance product in market-economy of Hungary.

1. Nature of responsibility in environmental law

Elemental function of rules in protection of environmental is not retribution, but the goal of this is prevent of damages in environment, decrease it to the minimum and if they had occurred that handle them.¹⁵ Operator of environment responsible for the effects of his activity on the environment.¹⁶ In the literature of law is not consensus in determination of principle of responsibility. There is view which says that the operator of environment shall be liable for all his activity which effect on environment.¹⁷ Another view says that the responsibility in environmental law needs a narrower interpretation.¹⁸ In view of regulation of responsibility we can separate direct and indirect rules. Between the rules of certain Acts we have to face with indirect rules most often. These contain provisions according to conscious usage of environment, which were minimize the risk of occurring of environmental damages. Conversely, the direct rules contain provisions according to responsibility in environmental law.¹⁹ The direct rules of responsibility in environmental law may be approached from various aspects, these are criminal law, administrative law and civil law.

The most restrictive rules of responsibility in environmental law is determined by the Criminal Act,²⁰ which are in accordance with rules of Directive 2008/99/EC – protecting the environment by means of criminal law.²¹ These rules may be used as a last resort of liability – it also follows from the primary principle of criminal law, which is ultima ratio principle²² – only in case, if the level of risk posed to society is so large, that the more lenient punishment not enough to repair the damage in environment and it's necessary to apply the rules of criminal law.

Primary rules of sanctions of responsibility in environmental law stay in administrative law and in civil law. The liability in administrative law arises in case of negligence some rules of administrative law, or the compulsory administrative decision, which actions establishes the administrative illegality.

¹⁵ Csapó 2015, 35.

¹⁶ Environmental Protection Act 101. § (1)

¹⁷ Csák Csilla: Gondolatok a szennyező fizet elvének alkalmazási problémáiról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/Különszám, 39.

¹⁸ Csapó 2015, 34.

¹⁹ Csapó 2015, 37.

²⁰ cf. The criminal offences in Act C of 2012 on the Criminal Code Chapter XXIII.

²¹ Görgényi Ilona: A környezet és a természet elleni bűncselekmények, in: Horváth Tibor és Lévay Miklós (edit.): *Magyar Büntetőjog Különös Rész*, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2013, 281.

²² Görgényi 2013, 282.

The consequence of these actions is the administrative sanction, which may be several. Among the administrative sanctions we can distinguish compulsory, restrictive and prohibitive sanctions, which are showing dual image. On the one hand it is appearing in rules about commitment of operator of environment, which is not necessarily require negligence action, but in case of violation of law can be used as a sanction. Other form of the administrative sanction is administrative penalty, which can be used only in case of violation of law.²³ This sanction always means payment, which can be used most frequently in case, if the infringer profits from the violation. The primary function of administrative sanctions are repression and individual prevention, but must not be neglected the general prevention too.²⁴ The administrative responsibility is based on objective liability in Environmental Protection Act, and in case of violation the exculpation is on a small scale.²⁵ In that case, when the infringer relieved of this liability, the commitments of elimination and reduce of damages are subsisting.²⁶ In analysing this issue the importance of the exculpation is manifesting in defrayal for costs incurred during fulfilment of commitments, and imposed penalties and other sanctions by liability.

The Environmental Protection Act creates obligation jointly and severally for all-time owner and holder of the tenement, in which was proceeded the action which caused negative environmental impact or caused risk for pose negative impact, but only in time of these actions.²⁷ The owner shall be exempted from obligation jointly and severally in case, if he identify operator of environment and prove, that he is not liable for damages.²⁸ According to the Environmental Protection Act in this case the operator is liable for damages solely. If the operator has not enough wealth, that the central government budgetary advances the costs, but ultimately the operator must obligate the commitments.²⁹ We need to ask questions, which will be answered later. First, which are the costs (or all costs are it), which shall be reimbursed by the third person in virtue of relative obligation? The second question is that, which are the legal possibilities and financial security instruments for operator to devolution of reimbursement risk?

²³ Csapó 2015, 199.

²⁴ Christján László: A közigazgatási büntetőszankciók rendszere, in: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/14204/file/A%20k%C3%B6zig.b%C3%BCntet%C5%91szanci%C3%B3%20rendszere.pdf> (03.01.2017)

²⁵ The user of environment shall be relieved of administrative liability if able to prove that the threaten or violation of environment were

a) caused by event of armed conflict, war, civil war, armed rebellion or natural disaster;

b) caused by execution of Authority's decision or Court ruling.

²⁶ Environmental Protection Act 102/A. § (7)

²⁷ Environmental Protection Act 102. § (1)

²⁸ Environmental Protection Act 102. § (2)

²⁹ Environmental Protection Act 102/B. § (1)-(5)

2. Aspects of environmental liability in civil law

To the extent of the infringement activities consumption and usage of environment cause high risk of maintaining the original estate of environment.³⁰ In this context the damages in environment arises very often, which can cause considerable material or non-material³¹ damages.³² The first Paragraph of 103. § in Environmental Protection Act lays down rules of environmental liability, which applies the suggestive rule on the rules of (6:535. §) in Act V of 2013 on Civil Code. The second paragraph of liability for highly dangerous activities [6:535 § (2)] makes clear the ruling, pursuant to which „*These provisions on liability for hazardous operations shall also apply to persons who cause damage to other persons through activities that endanger the human environment.*” Interpretation of this rule is clear, the application of rules of liability for highly dangerous activities is not by the reason of behoove of the highly dangerous activity. The highly dangerous on the environment of its own is establishing the application,³³ which was established by the Court of Capital City in case named ‘red sludge catastrophe.’³⁴ The first paragraph of 102. § in Environmental Protection Act creates obligation jointly and severally for all-time owner and holder of the tenement, in which was proceeded the action which caused negative environmental impact or caused risk for pose negative impact in time of these actions. This norm is not the direct rule of liability, but it is only obligation to fulfil commitment of factual liable person. So the owner of tenement is liable even if he don't do the dangerous activity on the environment.³⁵ The owner shall be exempted from obligation jointly and severally in case, if he identify user of environment and prove, that he is not liable for damages.³⁶ This situation arises more often, and in practice we know several judgement of courts, in which were established the jointly and severally liability of owner and user of tenement. The Act entails to owner very difficult burden of proof with commitment of proving the exclusivity of using the tenement, and proving the causality of responsibility.³⁷

³⁰ Csák 2012, 183.

³¹ I don't dealing with non-material damages in this paper, but it can be a topic for another paper. The new legal instrument of Act V of 2013 in Civil Code is restitution, which eliminates errors in practice of the old non-pecuniary damages. The restitution can be the effective solution for the non-material damages caused with damages in environment.

³² Tarr 1999, 410.

³³ Fuglinszky Ádám: *Kártérítési jog*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 363.

³⁴ ÍH 2013.66.

³⁵ Csák 2012, 56.

³⁶ Environmental Protection Act 102. § (2)

³⁷ Csák 2012, 57.

3. Assurances of conversion for environmental damages

Execution of penalties taxed for tortfeasor because of environmental damages often faces of obstacles. Assets of the tortfeasor often is not enough to cover imposed administrative penalties or the amounts of the compensations.³⁸ In the cases, when the penalties were taxed for firms which are unknown (phantom firms) or were dissolved without succession (dissolution by winding-up), the state shall be liable for costs of measures taken to restore the environment, which is significant burden for state budget.³⁹ To solve this difficult situation the legislation of European Union established the Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and redressing of environmental damage, in which makes binding for Member States to create measures for national legislation to make rules, which motivates firms – which activities are dangerous on environment – to have adequate insurance or other financial assurance for cover of costs and penalties. Furthermore, state needs to motivate of the market of financial assurances for make measures to create the adequate financial product and assurances.⁴⁰ None the less, the rules of financial assurances were established more or less, the available statistical informations are deposing that, the firms invest less money a year by year to integrate⁴¹ or direct⁴² innovations for protection of environmental. The existing data's of General Statistics Office of Hungary shows, that the operators of national economy was spent 127 billion Hungarian forint for measures to protect environment, or avoid, prevent, but leastwise minimize the environmental damages in 2013, what is 10% less than total invest of previous year.⁴³ The total invest was more than 200 billion Hungarian forint in year of creation the Directives of European Union (in 2005), in compare that, during 10 years this index decreased by 38%.⁴⁴

³⁸ Sanctions determined by rules of certain branches of law can tax separately or collectively too.

³⁹ Csák 2012, 185.

⁴⁰ Csák 2012, 186.

⁴¹ The integrated investments are innovations, which change the technology of the production process. These are process integrated to manufacturing, which help to prevent the pollution of environment.

⁴² The direct investments are innovations, which are not or less changing the production process. Primary goals of the direct investments are mitigating, disclaiming and monitoring of contaminations.

⁴³ Data's of General Statistics Office of Hungary from journey 'Statisztikai Tükör', in 15th December 2014, in: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/kornyraford/kornyraford13.pdf>. (01.07.2017)

⁴⁴ Data's of General Statistics Office of Hungary from journey 'Statisztikai Tükör', in 23th February 2010, in: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/kornyorkepek08.pdf>. (01.07.2017)

The direct invests from the total invests are 89%, and the integrated invests are 11% from the total, which change the production process and are more environment-friendly.⁴⁵ We can see from this datas that the firms don't make innovative measures, don't apply integrated processes, which can change his production process, don't try for minimize the threaten of environment, but they try to release and prevent the damages in environment, which are more adverse than don't take a risk with pollutants and harmful effects. Despite that, the numbers of firms, which have adequate financial assurances to finance the costs of repairing the environment are very little. The reason for this is may that the firms don't recognise risk of occurring the damages, or they recognise, but the directions of firms don't have effective risk management and they don't separate financial funds to eliminate damages.

Regarding to investments can be mentioned, at the legislation level were determined rules for inspire the investments,⁴⁶ in field of reduced levels of taxation.⁴⁷ I think, this is the opportunity for firms, which should boost innovations. Despite that, based on the above statistical information can concluded that the numbers of investments to protect the environment are decreasing in Hungary, but the global data's of the European Union are not encouraging.⁴⁸

In pursuance of the fifth paragraph of 101. § in Environmental Protection Act „*For certain activities the person burdening the environment is required to provide financial security, and in certain cases to conclude appropriate environmental liability insurance.*” Certain activities, form and sum of the financial securities, application of them and registry of the financial securities may be determined by special Government Decision.⁴⁹ The Hungarian Government make a Proposal⁵⁰ for Decision (hereafter: Proposal) in 2007, but the Decision has not accepted yet. In pursuance of the Proposal the requirement of a security shall burden legal person (or any person without legal personality) and natural person i) whose activities are burdening the environment or whose are operating an institution burdening the environment, ii) whose are operating with waste management, or iii) whose are obligated to remediation activities in case significant amount of environmental degradation.⁵¹

⁴⁵ Datas of General Statistics Office of Hungary from journey 'Statistikai Tükör', in 15th December 2014, in: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/kornyraford/kornyraford13.pdf>. (01.07.2017)

⁴⁶ cf. Act LXXXI of 1996 on corporation tax and taxation of dividends 28. point of 4. §, and d) point of first paragraph of 22/B. §

⁴⁷ Erdős Éva: A beruházás ösztönzés és a környezetvédelem, in: Raisz Anikó (edit.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 48.

⁴⁸ Cf. European Commission (DG Environment) Service contract for assessing the potential emission reduction delivered by BAT conclusions adopted under the directive on industrial emissions, in: https://circabc.europa.eu/sd/a/44aaf4c4-d716-4f02-91ab-a526b07ee6b7/Final%20report_20150501.pdf (26.04.2017)

⁴⁹ Environmental Protection Act 101. § (6)

⁵⁰ Proposal no. KvVM/KJKF/760/2007. of the Ministry of Environmental Protection and Water Management for Decision of Government on financial securities to protection of environment.

⁵¹ Proposal 1. §

The categories of financial assurances for prevention and remediation costs of environmental damages are wider in civil law, than insurance contracts. In pursuance of the Proposal environmental financial assurance can be the guarantee contract by a credit institution, contract of suretyship or financial assets, funds separated by operators at credit institution.⁵² Choosing of any financial assurances by the operators, it will have other pecuniary aspects and more costs, because maintenance of financial assurances generate new very high taxes and costs. Reimbursement of these taxes and costs in whole or in part to consumers via tariffs, because these taxes and costs are often factored into prices of services.⁵³

Among relevant insurance policies we can distinguish between environmental liability insurance (hereafter: ELI) and protection and indemnity insurance (hereafter: EPI). Both of these insurances are characterized by the fact that in the position of insured person⁵⁴ are legal persons whose activities are using the environment higher range from the average,⁵⁵ which is not the same – it is more broadly – that the impression of the environment.⁵⁶ The fundamental difference between this two insurance is the obligation to the contract. For firms with activities defined by law⁵⁷ is mandatory to contract for coverage of EPI,⁵⁸ while contract to ELI is absolutely volunteer. The fundamental oversimplified mechanism of insurance is collection of predetermined risks (risk pool) and diversifier them.⁵⁹ The risks are diverse, which are based on uncertainty.⁶⁰ On these basis, we met with the same problem in both of the insurances. Define of the mathematical factors to assume of risks is very difficult for insurers, because of the high level of uncertainty of risks.

⁵² a)-c) points in first paragraph of 5. § in Proposal.

⁵³ Csák 2012, 188.

⁵⁴ The position of insured person can divide in practice and in theory too. One part is the person who is effectively contracting with insurer, and the second position is the person on whose behalf is contracting the person. For ease of comprehension, in this paper I use the notion of 'insured person' collectively to this two different position.

⁵⁵ 9th point of the 4. § in Environmental Protection Act the usage of the environment is: impression of the environment or any environmental compartment and activity which is burdening the environment.

⁵⁶ 4th point of the 4. § in Environmental Protection Act the impression of the environment is: making any change in environment, or using the environment or any environmental compartment for natural resource.

⁵⁷ The 4th point of the 110 (7) of Environmental Protection Act authorise the Hungarian Government to define activities, which behoove is depend on EPI.

⁵⁸ Mandatory to contract EPI is prescribed for example by Act CLXXXV of 2012 on Waste for firms with activity of waste management, and by Act CXVI of 1996 on Mining for firms with activity of mining.

⁵⁹ Szalai Ákos: *Prevenió és reparáció a kártérítési jogban – a kártérítési jog és alternatívái a két cél szolgálatában, Állam- és Jogtudomány*, 2014/3, 41.

⁶⁰ Barnóczki Péter: *A kockázatvállalás korlátozása a hazai jogi szabályozásban*, in: <http://jesz.ajk.elte.hu/barnoczki51.pdf> (04.05.2017)

We cannot regularly define activities which pollutes the environment, in parallel we cannot regularly define the damages, which can reveal with burdening of the environment too, furthermore from the same activities can arise diverse damage. That is why insurers must calculate with higher mathematical factors of risk.

As has already been mentioned, the environmental liability is not regulated only by civil law. Penalties for environmental damages cannot tax exclusively by rules of civil law, but taxing of penalties by the rules of other law (eminently by the rules of administrative law) is conceivable. In regard to this, providing coverage for damages, costs, penalties and other sanctions by insurers is possible. This is because rules of the insurance policies are dispositive, and insurer is not paying compensation instead of insured person, but insurance companies are providing coverage. It means, signatories to a treaty, particularly the insurer can determine freely events of insurance and also categories of damages. So it is conceivable to provide coverage for administrative penalties, furthermore for penalties taxed by rules of criminal law. Nevertheless, insurers are excepting in practice the other sanctions under coverage of insurance policies, but we can find examples of reverse too.⁶¹

3.1. Protection and indemnity insurance (P&I Insurance)

The P&I insurance is unfamiliar form of insurances, which has not big pressure on the insurance market. Firms, which are obligated to contract this form of insurance, have very risky activities, which can cause huge damages in the environment. The form of potential damages is diversified, so predetermination of them is not possible.⁶² The riskiness of this activities is high and widespread, that's why is not possible to insure them fully, and determine rules which can satisfy all directives of insurers and insured persons and of course criteria and principles of environmental protection. This is demonstrated by the fact that, the Act or Decree of Government about mandatory P&I insurance has not been established by the legislature yet. The exhaustive list of highly dangerous activities on environment is in the Annex no. 1 to the Proposal. These activities are partitioned to the one-to-five scale and there is established the hazard classes and multiplier number of these activities too. The multiplier number establishes the extent and sum of assurances, like a risk factor. Despite that the Proposal was not accepted, the insurers can use it as a guideline to configure their business strategy, to assess the risks, to organize the risk pools, to constitute their provisions and establish the insurance premium.

⁶¹ <https://www.allianz.hu/hu/uzleti-ugyfelek/kornyezetszennyezese-felelossegbiztositas.html/> (03.01.2017)

⁶² Csák Csilla: A környezeti károk tipológiája, *Miskolci Jogi Szemle*, 2012/2, 17.

3.2. Environmental liability insurance policy (ELI policy)

For firms, which use substances dangerous on the environment is recommended to contract ELI to cover all costs of rehabilitation of the environment by insurance company. The 6:470. § on the Civil Act establishes the definition of liability insurance policy,⁶³ based on this the definition of the ELI is: the insured party (operator, user of the environment) shall be entitled, under an environmental liability insurance policy, to request the insurance company to exempt him, in the manner and up to the limit specified in the policy, from paying for damages, or paying restitution, for which he is legally liable. From the explanation of the definition is unequivocally comes that contraction of this form of insurance is not exclusively for economic operators, but it is open to the natural person. However, in practice is perceptible that, the insured people are firms, because of ELI policies are special between insurance policies of non-life insurance market. From the primary function of the liability insurance is perceptible that the aim of the liability insurance is protection of assets of insured person from decrease because of compensation. The coverage by insurer is better for the injured party too, because he can get the compensation earlier. In connection with burdening the environment frequently occurs damages, but the ELI is not dominant in non-life insurance market compared to other types of liability insurance policies.

Hereinafter, I will present the special rules of the environmental liability insurance policies used in practice, which are established by insurer companies.

First I need to define the substratum of insurance policy, which is the direct subject of risk maintain so-called insurable interest. The ELI policy cannot come off validly without insurable interest. The definite and clear position of jurisprudence is that the aim of the insurance is protection of the insurable interest of insured person. The insurable interest of the insured person in liability insurance policy is exemption of the insured person by insurer, from paying for damages and for restitution. The direct subject of the insurance is payment obligation until the occurring of the specified insured event, which is suspensive condition, and after that the direct subject changes to a giving service.⁶⁴ The insurable interest connected with ELI is exemption from paying compensation by insurer for damages caused by activities dangerous on the environment.⁶⁵ It is important to highlight that the insurance company's commitment to pay instead of insured person, if the insured person is legally liable for causes damages on the environment.⁶⁶

⁶³ 6:470. § on the Civil Act: The insured party shall be entitled, under a liability insurance policy, to request the insurance company to exempt him, in the manner and up to the limit specified in the policy, from paying for damages, or paying restitution, for which he is legally liable.

⁶⁴ Csákó Györgyi: *A károsult védelme a felelősségbiztosításban*, PhD értekezés, Miskolc, 2000, 45-46.

⁶⁵ Activities dangerous on the environment means activities by act or omission too, which cause damages on the environment.

⁶⁶ Damages on the environment or on the environmental compartments are direct or indirect damages occurred on environment or on either of the environmental compartments (water, ground or air), which is measurable and significant unfavourable change.

Generally, the insurers establish three other conditions to provide coverage, namely I) the damage is unpredictable, II) and it is quick, sudden and misadventure, III) furthermore, it originates in event, which is diverse from normal process of activity (for example in case when an oil barrel suddenly capsizes at facility of insured person and the oil goes into a near river.). In regard to this, the insurance does not cover the damages, which are foreseeable.⁶⁷

Important part of a liability insurance policy is laying down the scope of insurance coverage and insurance sum. The scope of insurance coverage establish the damages for which is insurer liable to pay in case of their causing, until the insurance sum establish the rate of payment. Definition of environmental damages is not established in the new Civil Code, and the international and other documents of the European Union mostly entrusts a national legislation to establish the definition.⁶⁸

The scope of insurance coverage in examined ELI policies were fixed same, namely the coverage of ELI policies extend to all personal and material damages, and to restitution, in respect of which the insurer doesn't apply exclusion. The insurance sum represents the highest amount of settlement the insurance company is liable to pay for injured person of each insured event. Regard to that the rate and grounds of environmental damages are high volatile and unpredictable, paying full of insured sum is often not enough to cover all or part of the environmental damages.

During examination of questions of insurance sum need to point out its connection with function of liability insurance policy. The aim of liability insurance is protection of assets of insured person (who is the potential tortfeasor of damages in the environment) to rate of established insurance sum, so it means that the primary function of liability insurance is prevention. Regard to the potential injured person the other function of liability insurance policy is reparation.⁶⁹ Occurrence of the insured event indicates the liability of insurer to remedy the problems. If we compare the primary function of liability insurance policy with insurance sum and with potential occurred environmental damages, and we examine all of these in the light of the rules and goals of Environmental Protection Act⁷⁰ arises the problem, namely the preventive function of liability insurance policy efforts the knowingly behaviour of potential tortfeasor, which is in conflict with aims of Environmental Protection Act.

One of the most important rules of the liability insurance policies is to specify the insurance coverage, exclusions and restrictions. These are events with high risk, which are often specified as insurance event, or are excluded because of the high risk and unpredictability.⁷¹ The most frequent specified exclusions in ELI policies are:

⁶⁷ Bárczay András – Csillag György: *A vállalkozási kockázat mérséklésének biztosítási és banktechnikai lehetőségei az építőiparban*, ÉGSZI, Budapest, 1988, 22.

⁶⁸ Csák 2012, 250.

⁶⁹ Reparation of assets of insured person (who is the tortfeasor) is in case, when he pays before paying of insurer. Furthermore, the insurer directly pays for injured person.

⁷⁰ The a) point of second paragraph of 2. § on the Environmental Protection Act: the primary function of protection of environment is to prevent the pollution and damage in environment.

⁷¹ Csákó 2000, 87.

(a) Damages, which occur in polluter materials. It is not justified to cover of damages in property of polluter, because it is in conflict with primary function of liability insurance. To cover these damages exist other insurance policy, which names general all-risk indemnity insurance policy

(b) Damages occurred slowly, continuous, not suddenly and foreseeable.

(c) Damages occurred by specified activities, like waste management or mining. It is justified, because these are activities, which are subjects of the specific Acts to mandate the P&I insurance policy.

(d) Damages occurred by normal operation of activities, which are burdening on the environment.

(e) Damages occurred by activities of subcontractors (the coverage may extent to activities of subcontractors by specific clause in insurance policy), etc.

In case of occurrence of damages, which are specified in exclusions, the coverage of insurance policy is not extend to them, so the insured person shall not require the insurance company to exempt him from paying compensation or restitution. That does not affect the requirement of insurer to pay for other damages, except for exemption below paying for damages. Exemptions are established in the Civil Code, but the insurers often use special rules of exemptions too. For example the insurer may exempt from paying, if the insured person (the person who is burdening on the environment) break the law or Authority's decision, which protects the environment, or if he is fined by the Authority to pay penalties.

An example for breaking the law is non-compliance of obligation relating to damage control and to the prevention and mitigation of damages,⁷² or in case of occurring damages on the environment non-compliance of the commitments established by the Authority's decision. The co-insurance often used by insurers to inspire to keep the rules of obligation relating to damage control and to the prevention and mitigation of damages, which has a different types in practice.⁷³ Nevertheless, we need to pay attention on general rules of insurance policy in the Civil Code, like the obligation of disclosure and notification of changes,⁷⁴ or the obligation of reporting the occurrence of an insured event.⁷⁵ The insurance company shall be exempt from its payment obligation if it is able to prove that damages have been caused unlawfully, either intentionally or by gross negligence, by: a) the insured person or the contracting party; b) any family member living in their household, any managing partner or any employee, member or agent working in a position specified in the standard contract terms; or c) any executive officer of the insured legal person specified in the standard contract terms, or any member, employee or agent of such insured legal person authorized to manage the insured property.⁷⁶

⁷² The c) point of first paragraph of the 101. § on the Environmental Protection Act.

⁷³ Vértessy László: Kockázatkezelés és biztosítás, *Gazdaság és Társadalom*, 2013/1, 38.

⁷⁴ (3)-(5) paragraphs of 6:452. § on the Civil Code.

⁷⁵ The 6:453. § on the Civil Code.

⁷⁶ (1)-(2) paragraphs of 6:464. § on the Civil Code.

Rule of 6:465. § on the Civil Code about obligation of preservation is parallel with rule of c) point of first paragraph of 101. § on the Environmental Protection Act, which is about the obligation relating to damage control and to the prevention and mitigation of damages in case of occurring damages on the environment. Following the occurrence of an insurance event, the insured person shall be entitled to implement any changes regarding the condition of the insured property within a time limit stipulated in the contract only to the extent that is necessary for mitigating damages. The insurance company's settlement obligation shall not take effect if, as a consequence of any change greater than that which is permitted, it becomes impossible to clarify the basic circumstances from the point of view of assessing the payment obligation of the insurance company.

Finally, we cannot forget the statute of limitations, which exclude the enforcement of claims against insurer by judicial process. Insurer's paying is not necessarily consequence of torts. The injured party shall not be entitled to lodge his claim directly to the insurance company.⁷⁷ Nevertheless, if the court has ruled against the insured person (tortfeasor), doesn't mean definitely paying of insurer. Insurer must pay compensation instead of insured person – so the scope of verdict of court is extend to the insurance company -, if it has participated in the lawsuit, provided for the insured person's legal representation, or he has waived the above.⁷⁸ It means if the insurer was not participated in the lawsuit, than the verdict of court doesn't obligate him. Regard to that, the paying of insurer stems from relative legal relationship the provisions on statute of limitations shall apply. The reformed rules of statute of limitation on the Civil Code are dispositive rules, which means the signatories to the treaty – only with their contract in writing⁷⁹ – may derogate from the provisions of the Act. The insurers often derogate from the provisions of the limitation in the standard contract terms. The standard contract terms in the environmental liability insurance contracts examined in this research were used rules derogated from the provisions of limitations, which usually was shorting the general time of limitation (5 years) to one year rated upon the time of the due date of the claim. In regard to the ELI insurance the due date of the claim is time of occurring of the insured event, so if is the time of the occurrence of the damage.⁸⁰ In regard to the damages in the environment is hard to find the correct time of the occurrence of the damage, because the time of the conduct of polluter (tortfeasor) often diverge from the time of the occurrence of the damage, what is more in many instances taking may years.⁸¹ It means that the insured person shall claim the insurer to pay in one year rated upon the time of occurrence of insured event.

⁷⁷ Újváriné Antal Edit: Biztosítási szerződés, in: Majoros Tünde (szerk.): *Kereskedelmi szerződések alapvető szabályai*, Budapest, Patrocinium Kft., 2015., 255.

⁷⁸ 6:474. § (3) on the Civil Code

⁷⁹ 6:22. § (3) on the Civil Code

⁸⁰ Gondosné dr. Pusztahelyi Réka: *A magánjogi elévülés dogmatikai alapjai (PhD értekezés)*; Miskolc, 2013, 106.

⁸¹ Csák 2012, 18-19.

From the time of occurrence of the damage, the time of limitation is elapsing, and in regard to the general length of the lawsuits is perceptible that we cannot find – leastwise infrequently – lawsuit in which was the court came to a final judgement during one year. So if the insurer has not participated in the lawsuit the claim against insurance company may lapse.⁸² Advantage of this is impulsive effect on tortfeasor to validate his claim as soon as possible, or see to participate of the insurer in the lawsuit. If the tortfeasor (insured person) fail to applicate to intervene the insurance company, he must pay the compensation or restitution from his own assets, and lapse of the claims against insurer has relatively high potential. The exemption by the insurer is good for the injured party too, because the insurer have sufficient assets to cover the costs and damages, or the restitution. These terms in the environmental liability insurance policy does indeed give undue advantage to insurer companies,⁸³ so in case of lawsuit the court may establish the unfairness of them. So notification of the damages by the insured person is important, because with this the insurer becomes aware of damage, and so it is essential that in case of lawsuit the insured person applicate to intervene of insurer.

Conclusion

On the whole can be stated that, Hungary defaulted – leastwise inadequately – its requirements prescribed by Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. On the basis of experiences of previous years creation of government's decree about environmental assurances is topical, because environmental damages are arising more often. In my eye, the best assurance should be prescribing it mandatory to make a contract P&I insurance for cover the environmental damages. The commitment should concern for the firms, which are proceeding activities threaten the environment. These activities should determine by the decree. Of course we cannot forget to encourage firms to contract environmental liability insurance. The numbers of contracts, which are rest on voluntary commitment, should be rise with legislation and maybe other different solutions. Example for the legislation should be reduced levels of taxation, and example for the latter should be different allowances in other insurance policies for firms which has coverage for environmental damages (low-priced insurance premium should pay a firms in environmental liability insurance contract which has other insurance contract – for example property insurance or D&O liability insurance – with the same insurer company).

Should be guarantee significance to prescribe regulations which should obligate to secure the adequate assurance during permit granting procedures, like condition of authorization, before permitting the activity for the firms which can pollute the environment.

⁸² Should be noted that the elapsed demand can claim by juridical process, but if the respondent (insurance company) pleas the limitation exception in lawsuit the claim lose his validation.

⁸³ Pusztahelyi 2013, 124.

In view of the primary function of protection of environment is prevention, I think that, the firms which activities pollutes the environment could do integrated innovations, which could reduce the environmental pressure, whereby could prevent or release the risk of environmental damages. In this perspective, should form and separate higher budget estimate at State level to tender for firms, which activities pollutes the environment. These sources of funds should be exclusively utilized for integrated innovations, to aid protection of environment. It has also to be noted, that the all-time Budget Law contains budget estimate to calling for tenders, but the sum of the estimate is in low-level.

I think, is achievable to establish a fund (which should names Fund for Restoration of Environmental Damages – FRED) managed and supervised by state, but separated from state budget, which should cover the restoration costs of environmental damages. The territorial scope of Fund should be in a state or in a regional level. The personal scope of Fund, which should means the commitment of contribution, should be extend to all company groups in Hungary, or – in case of narrower territorial scope – in determined region. Budget of Fund should be finance from contributions of companies obligated to contribute by act of creation of Fund. The sum of the contribution should be affected by multifarious factors. Contribution of defined sum should be prescribed by act for one year (or for some other period), which should rise other factors. This factor should be for example, if pollution of the activities of companies will rated to different levels, like in the Proposal of Hungarian government, and accordingly should defined a multiplier number. Consequently, the product of substrate sum and multiplier number should determine the sum total for contribution. The assets of Fund should require and set up the companies, which were performed the commitment of contribution before occur of the environmental damage. Of course these assets can be set up only to rehabilitate and repair the damaged environment.

Accordingly, it can therefore be concluded that the legislation is important in state level, which can mandate, but leastwise encourage the companies to invest more money to protection of environment, which can be feasible to avoid, to prevent, but leastwise minimize the environmental damages, and if they occur, than eliminate them.

CERTICKY Mórió*
A környezetszennyezési felelősségbiztosítás, mint a környezeti károk
megtérítésének magánjogi biztosítéka

Bevezetés

A XX. és XXI. század elmúlt évtizedeinek legfontosabb társadalmi kérdései a környezetvédelemmel kapcsolatban merültek fel. Ez a társadalmi érzékenység főképp a környezethasználattal kapcsolatos felelősségi kérdések vizsgálatában mutatkozik meg. Az ipari fejlődés fokozatos növekedésével emelkedett a környezet igénybevétele, és ezzel párhuzamosan nőtt a környezet szennyezettsége is, amelyek a környezeti értékeket veszélyeztetik,¹ s ennek hatásait végső soron az emberek érzékelik. Az ipari termelés a tudomány vívmányainak való mindenkori megfeleltetése és korszerűsítése ellenére számos esetben fejtenek ki káros hatásokat a társadalomban és a környezetben.² Többek között e miatt is alakult ki a jogalkotásban egy olyan tendencia, amely az ember védelmét célozza az ártalmas környezeti hatásokkal szemben.³ A jogalkotók ennek szabályozására irányuló tevékenységét a környezeti katasztrófák is rendkívüli mértékben 'ösztönözték', gyakran azonban eredménytelenül. A környezet tudatos védelmének kialakulása a törvényalkotás idejétől sokkal korábbra tehető, s csak a XX. században kezdődött annak – országonként eltérő – jogszabályi szintű megfogalmazása.⁴ A környezetvédelem szabályozása alapvetően nemzeti szintről indult, az idők során – globális problémáról lévén szó – egy a nemzeti jog feletti normaalkotás domináns eszenciájává bontakozott ki.⁵

* PhD hallgató, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, e-mail: certicky@freemail.hu

¹ Julesz Máté: *A környezetvédelem polgári jogi vonatkozásai*, PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem, 2007, 24.

² Tarr György: A környezeti károk meghatározásának szakértői módszertana, *Magyar jog*, 1999/7, 410.

³ Kilényi Géza: A környezetvédelem átfogó jogi szabályozásának alapkérdései, *Jogtudományi Közlemény*, 1974/7, 353.

⁴ Julesz 2007, 25.

⁵ Prugberger Tamás: A globalizáció és a környezetvédelem neuralgikus kérdései a jogalkotás, a jogkövetés és a jogalkalmazás síkján, *Jogelméleti Szemle*, 2001/1, in: <http://jesz.ajk.elte.hu/prugberger5.html> (2017.07.03.)

A nemzetközi jog,⁶ az Európai Unió elsődleges⁷ és másodlagos joganyaga, iránymutatásai⁸ és erre tekintettel a hazai jogalkotás kiemelt jelentőséget fordít a környezet tudatos – és a társadalomra kevésbé veszélyes – használatára. Annak ellenére, hogy a rendszerváltást követő időszakban nemzetközi szinten⁹ megindult a környezetvédelmi szabályozás társadalmi-gazdasági korszerűsítésének időszaka, napjainkra ez az együttműködés lelassult, s az államok önös érdekei sokkal inkább előnyt élveznek, mint az együttes cselekvés egy élhetőbb környezetért.¹⁰

A nemzeti szabályozás tekintetében kiindulópontként szolgál az egészséges környezethez való jog alapjoként történő alkotmányos elismerése és annak biztosítása és a fenntartható fejlődés alkotmányos elismerése,¹¹ valamint a környezetben okozott károk megtérítésének kötelezettségét előíró Alaptörvényi rendelkezés,¹² amely a szennyező fizet elvének deklarálása, azonban ez mit sem érne kiegészítő, tartalommal megtöltő, konkretizáló jogszabályok nélkül. A környezetvédelem törvényi szintű biztosítására a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Kvtv.) került sor, amely mellett nem hanyagolható el a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, valamint más törvények (pl. a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény) és számos más alacsonyabb szintű jogszabály [pl. 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet a levegő védelméről, 232/1996. (XII.26.) Korm. rendelet a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól stb.] sem.

⁶ Számos nemzetközi szerződés foglalkozik környezetvédelmi kérdésekkel, vagy annak valamely ágával, így a teljesség igénye nélkül pl. az 1972. évi stockholmi Egyezmény; az 1979. évi genfi egyezmény, 1984. évi 'Bruntland Bizottság' létrehozása, az 1992. évi Helsinki és Rio de Janeiro-i egyezmények, az 1997-es kiotói egyezmény, a 2002-es johannesburgi egyezmény stb., de korunk meghatározó egyezménye a 2015. évi Párizsi Megállapodás, amelyben a részes államok a klímaváltozás súlyosbodásának enyhítésére vállalnak a jövőre nézve kötelezettséget.

⁷ vö. EUSz. Preambulumában foglaltakkal, valamint a 3. cikk (3) bekezdése, 21. cikk (2) bekezdés d) és f) pontjai, amelyek mindegyike a belső piac kialakításának környezetvédelemmel kapcsolatos irányait határozzák meg, legfőképpen a fenntartható fejlődés követelményével összhangban; vö. továbbá EUMSz. 191. cikk.

⁸ Többek között az egyik legfontosabb Európai Unió jogalkotási „termék” A környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv (ELD), de mindemellett az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét betöltő mindenkor tagállama kiemelt jelentőséget fordít a környezetvédelemnek, más sem bizonyítja ezt, minthogy az elnökség prioritásainak, előzetes célkitűzések rendre irányadó szempontját képezi a környezetvédelem és a környezet megfelelő hasznosíthatóságának elősegítése.

⁹ Ennek legfontosabb eseménye az 1992-ben Rio de Janeiroban az ENSZ égisze alatt megrendezett Környezet és Fejlődés világkonferencia, melynek eredményeként megfogalmazódott a 'fenntartható fejlődés' biztosításának célkitűzése.

¹⁰ Csapo Orsolya: *A környezeti felelősség határai. A közösségi jog hatása a magyar szabályozásra az irányelvek tükrében*, PhD értekezés, PPKE, Piliscsaba, 2015, 15-16., in: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Csapo_dolgozat.pdf (2017.05.04.)

¹¹ Csák Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*, Miskolc, 2012, 149-160.; ugyanígy Julesz 2007, 30.

¹² Alaptörvény XXI. cikk

A környezetvédelmi rendelkezések, valamint a környezetjogi felelősség szabályai interdiszciplináris jelleget öltenek,¹³ amelyben a közjogi (a dominánsabb közigazgatási jogi, de nem elhanyagolható büntetőjogi, ide értve a szabálysértési felelősséget is) és magánjogi (legfőképpen polgári jogi) jogvédelmet különíthetjük el, amelyek számos szankciót állapítanak meg, így „nem lehet tehát a környezetet büntetlenül tönkretenni,” annak jogait tiszteletben kell tartani.¹⁴

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a jogszerűtlen környezethasználattal kapcsolatosan felmerülő felelősségi kérdések alapján fennálló fizetési kötelezettségnek, egy a magánjog polgári joga által szabályozott intézménye alapján történő átvállalását, nevezetesen felelősségbiztosítási szerződés alapján történő biztosítói helytállást, valamint azt, hogy e biztosítási forma milyen szerepet tölt be és prognózisok alapján várhatóan milyen jelentősége lesz Magyarország piacgazdaságában.

1. A környezetjogi felelősség

A környezetjogi felelősségi szabályok elsődlegesen nem szankcionáló jelleget öltének, hanem céljuk, hogy a környezet használatával kapcsolatosan felmerülő károkat megelőzzék, a lehető legkisebb mértékre csökkentsék, azok felmerülése esetén pedig kezeljék.¹⁵ A környezethasználó felelősséggel tartozik a tevékenysége kifejtésével a környezetre gyakorolt hatásaiért.¹⁶ A felelősségi elv meghatározásának értelmezésében nincs egyetértés a jogirodalomban. Van olyan álláspont, amely szerint a környezethasználó valamennyi környezetre gyakorolt magatartásáért, tevékenységéért felelősséggel tartozik,¹⁷ ezzel ellentétben egyes álláspontok szerint ennél szűkebb értelmezés szükséges a környezeti felelősség vizsgálatához.¹⁸ A felelősség szempontjából nézve direkt és indirekt szabályozást különböztethetünk meg, amelyek közül túlnyomó részben ez utóbbi, indirekt normákkal találkozhatunk. Ezek alapvetően azokat az előírásokat tartalmazzák, amelyek a környezet olyan használatára vonatkoznak, amellyel minimalizálható a környezeti kár bekövetkezésének kockázata. Ezzel szemben a direkt szabályozás kifejezetten a környezeti felelősségre vonatkozó normákat foglalja magában.¹⁹ A környezetjogi felelősség direkt szabályozása alapvetően három aspektusból közelíthető meg, ezek a büntetőjogi, közigazgatási jogi és a polgári jogi felelősség.

¹³ Csák 2012, 19.

¹⁴ Sopovné Bachmann Katalin: A környezetvédelmi igények büntetőjogi és polgári jogi érvényesítésének egyes kérdései bírói szemmel, in: <http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/egyeb/kjogalk/09.htm> (2017.05.02.)

¹⁵ Csapó 2015, 35.

¹⁶ Kvtv. 101. § (1) bekezdés.

¹⁷ Csák Csilla: Gondolatok a szennyező fizet elvének alkalmazási problémáiról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/Különszám, 39.

¹⁸ Csapó 2015, 34.

¹⁹ Csapó 2015, 37.

A környezeti felelősség legszigorúbb felelősségi szabályait a büntetőjogi Kódex²⁰ - a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelvnek megfelelően²¹ - állapítja meg, amely környezetvédelmi szabályok a büntetőjog speciális alapelveinek érvényesüléséből is eredően, mint ultima ratio²² szolgálnak azon környezethasználatot eredményező magatartások szankcionálásáért, amelyek társadalomra veszélyessége már olyan fokú, hogy nem elegendő a más jogszabályokban meghatározott szankciók alkalmazása és azok bűncselekménnyé minősítése és büntetése szükségeltetik.

A környezetvédelem elsődleges szankciói a közigazgatási jog és a polgári jog síkján mozognak. A közigazgatási felelősség valamely közigazgatási jogi norma, vagy kötelező közigazgatási határozat megsértése esetén merülhet fel, amely kötelezettségszegő vagy tilalomba ütköző magatartások megalapozzák a közigazgatási jogellenességet. Ennek következménye a kikényszeríthető közigazgatási szankció, amelyek többfélék lehetnek. A joghátrányok között a kötelező, korlátozó és tilalmazó jellegű rendelkezések kettős arculatot mutatnak. Megjelenik egyrészt a környezethasználó kötelezettségei között, mint a környezet használata során tanúsítandó magatartás, amely nem feltétlenül kíván meg jogsértő magatartást, de normasértés esetén szankcióként is alkalmazhatóak. A közigazgatási szankció másik formája, amely mindig normasértés esetén alkalmazandó a közigazgatási bírság.²³ E szankció minden esetben pénz fizetésére kötelezést jelent, amely leggyakrabban akkor alkalmazandó, ha a jogsértő a normasértésen túl valamilyen anyagi előnyre is szert tesz. A közigazgatási anyagi jogi szankció elsősorban a jogsértő személyére való represszív és egyéni preventív hatásán keresztül fejt ki célját, de nem elhanyagolható a generális preventív jellege sem.²⁴ A Kvtv. objektív alapokra helyezi a közigazgatási felelősséget és csak nagyon szűk körben biztosít kimentést jogsértés esetén,²⁵ azonban a jogi felelősség alóli mentesülés esetén is köteles megtenni a törvényben felsorolt kárelhárító és kárcsökkentő intézkedéseket.²⁶ A témánk szempontjából ennek jelentősége abban jelentkezik, hogy mentesülés esetén, illetve mentesülés hiányában egyaránt, ki viseli a kötelezettségek teljesítése során felmerült költségeket, illetve a felelősség alapján megállapított anyagi szankciót.

²⁰ Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXIII. fejeztében meghatározott bűncselekmények;

²¹ Görgényi Ilna: A környezet és a természet elleni bűncselekmények, in: Horváth Tibor és Lévay Miklós (szerk.), *Magyar Büntetőjog Különös Része*, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2013, 281.

²² Görgényi 2013, 282.

²³ Csapó 2015, 199.

²⁴ Christián László: A közigazgatási büntetőszankciók rendszere, in: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/14204/file/A%20k%C3%B6zigazgat%C3%BCntet%C5%91szanc%C3%B3k%20rendszere.pdf> (2017.01.03.).

²⁵ Kvtv. 102/A. § (1) bekezdés alapján: környezethasználó mentesül a közigazgatási jogi felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a környezetveszélyeztetés vagy a környezetkárosodás a) fegyveres összeütközés, háború, polgárháború, fegyveres felkelés, illetve természeti katasztrófa; b) jogerős, kötelezést tartalmazó hatósági vagy bírósági határozat végrehajtásának közvetlen következménye.

²⁶ Kvtv. 102/A. § (7) bekezdés

A jogszabály e költségek viselésére egyetemlegesen kötelezi annak az ingatlanak a mindenkori tulajdonosát és birtokosát, amelyben a környezetkárosító, környezetveszélyeztető tevékenységet folytatták a környezetkárosodás, illetve környezetveszélyeztetés bekövetkezésének időpontjában.²⁷ A tulajdonos mentesül az egyetemleges felelősség alól, ha a jogsértő személyét, azaz a környezethasználót megnevezi és bizonyítja, hogy a felelősség nem őt terheli.²⁸ Ez esetben kizárólag őt kötelezi a törvény a megtérítésre, azonban ha erre nem rendelkezik megfelelő vagyonnal, a központi költségvetés – a környezethasználó ingatlanán (kivételesen ingóságain) alapított jelzálogjog és elidegenítési és terhelési tilalom egyidejű bejegyzésével – megelőlegezheti a költségeket, azonban végső soron mindig a környezethasználó köteles e költségek viselésére.²⁹ A későbbiekben megválaszolásra kerülő kérdésként kell feltenni, melyek azok a költségek (esetleg minden költség ilyen), amelyek megtérítésére egy relatív szerkezetű jogviszony alapján harmadik személy helytállása igényelhető? A környezethasználó számára milyen jogi lehetőségek, pénzügyi biztosítékok állnak rendelkezésre a helytállás kockázatának áthárítására?

2. A környezetjogi felelősség magánjogi aspektusai

A környezet igénybevétele, illetve használata önmagában is nagy kockázatot hordoz a környezet eredeti állapotának megtartásában, azon magatartásokkal összefüggésben, amelyek nem állnak meg a jogszerűség talaján.³⁰ Ezzel összefüggésben nagyon gyakran merülnek fel károk és ezek akár olyan mértékűvé is válhatnak, amelyek rendkívüli mértékű vagyoni kárt³¹ idéznek elő.³² A kártérítési felelősség megállapításának szabályát a Kvtv. 103.§ (1) bekezdése a Ptk. szabályaira való utalással határozza meg azzal, hogy a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályokat tartja alkalmazandónak. A Ptk. 6:535. § (2) bekezdése pedig egyértelműsíti, miszerint: „A veszélyes üzemi felelősség szabályai szerint felel az is, aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz.” A szabály értelmezése alapján, amelyet a `vörösiszap-katasztrófa' kártérítési perében a Fővárosi Ítéltábla³³ is kimondott, a veszélyes üzemi felelősség szabályainak alkalmazása nem a fokozottan veszélyes tevékenység folytatásából fakad, hanem önmagában a tevékenység környezetveszélyeztető, emberi környezetre veszélyes jellege alapozza meg a veszélyes üzemi normák alkalmazását.³⁴

²⁷ Kvtv. 102.§ (1) bekezdés

²⁸ Kvtv. 102.§ (2) bekezdés

²⁹ Kvtv. 102/B. § (1)-(5) bekezdések

³⁰ Csák 2012, 183.

³¹ Mindemellett nem elhanyagolható, sőt nagy gyakorlati potenciállal bír a környezet szennyezésével okozott személyiségi jogsértések megítélése, amelyek kiküszöbölésére az új Ptk. által bevezetett – a nem vagyoni kártérítést felváltó - sérelemdíj jogintézménye szolgál.

³² Tarr 1999, 410.

³³ ÍH 2013.66.

³⁴ Fuglinszky Ádám: *Kártérítési jog*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 363.

A Kvtv. 102.§ (1) bekezdése alapján a felelősség annak az ingatlanak a mindenkori tulajdonosát és birtokosát egyetemlegesen terheli, amelyen a környezetkárosodást előidéző, illetve környezetveszélyeztető tevékenységet végeztek annak bekövetkezésének időpontját követően. Ez a norma nem közvetlen felelősségi szabály, hanem helytállási jellegű, tehát az ingatlan tulajdonosa akkor is felelős, ha ténylegesen környezetszennyező tevékenységet nem végez.³⁵ A felelősség alól csak akkor mentesül, ha megnevezi az ingatlan tényleges használóját és kétséget kizáróan bizonyítja, hogy felelősség őt nem terheli.³⁶ A gyakorlatban nagyon gyakran merül fel az a helyzet és e tekintetben számos bírósági ítélet született, amelyben megállapították az ingatlan tulajdonosának és használójának egyetemleges felelősségét. A törvény az ingatlan tulajdonosára rendkívül nehéz bizonyítási terhet ró azzal, hogy bizonyítani köteles a használat kizárólagosságát, illetve az okozatos felelősséget.³⁷

3. A környezeti károkért való felelősség magánjogi biztosítékai

A környezeti károk miatt a károkozó terhére kiszabott anyagi szankciók végrehajtása nagyon gyakran akadályokba ütközik. A kiszabott közigazgatási bírságok vagy megállapított kártérítési összegek megtérítésére³⁸ gyakran nem elegendő a tevékenységet gyakorló gazdálkodó szervezet vagyona.³⁹ Az is gyakori helyzet, hogy a szervezet ismeretlen, vagy felszámolási eljárás során megszűnt, ekkor törvényi kötelezettségként előírtan az államnak kell viselnie a környezet helyreállítási költségeit, amely jelentős terhet ró a központi költségvetésre.⁴⁰ Ezt felismerve az Európai Unió jogalkotója megalkotta a környezeti felelősségről szóló irányelvet,⁴¹ amelyben a tagállamok kötelezettségévé tette olyan nemzeti jogszabályi környezet kialakítására irányuló intézkedések megtételét, amelyben ösztönözik a – főként környezethasználattal kapcsolatos tevékenységet végző – gazdasági szereplőket, hogy megfelelő biztosítással vagy más pénzügyi biztosítékokkal rendelkezzenek. Mindemellett a pénzügyi biztosítékok piacának ösztönzésére is törekedniük kell, hogy megtegyék azokat a szükséges intézkedéseket, kialakítsák a piaci termékeket annak érdekében, hogy a gazdaság alanyai számára megfelelő fedezettel rendelkezzenek.⁴²

³⁵ Csák 2012, 56.

³⁶ Kvtv. 102. § (2) bekezdés

³⁷ Csák 2012, 57.

³⁸ Megjegyzés: a környezeti károkért való felelősség egyes jogágakban történő szankcionálása elválhat egymástól, így adott esetben minden lehetséges szankció kiszabására is sor kerülhet.

³⁹ A környezeti kárfelelősség természetesen nem kizárólag a gazdálkodó szervezeteket érinti, bár kétség kívül az ő tevékenységük a legmeghatározóbb. Az Európai Unió Bizottságának készített jelentés alapján 2007 és 2013 közötti időszakban 563 olyan kéresem történt, amely az EU irányelv hatálya alá esik. Ebből azonban 150 esetben ismeretlen vagy természetes személy volt a szennyező, károkozó.

⁴⁰ Csák 2012, 185.

⁴¹ 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

⁴² Csák 2012, 186.

Annak ellenére, hogy a jogszabályi környezet többé-kevésbé kialakításra került a statisztikai adatok alapján a gazdálkodó szervezetek évről évre kevesebb környezetvédelmi beruházási költséget fordítanak mind a közvetlen⁴³ mind az integrált⁴⁴ környezetvédelmi beruházásokra. A legutóbbi adatok alapján 2013-ban a nemzetgazdaság szereplői 127 milliárd forintot költöttek a környezetszennyezés, környezetkárosítás megelőzésére, enyhítésére, vagy elhárítására, amely 10%-kal kevesebb, mint az azt megelőző évben.⁴⁵

Ez a beruházási összeg az Európai Unió irányelvének meghozatalát követő évben (2005) még több mint 200 milliárd forint volt, ehhez képest 10 év alatt 38%-kal csökkent ez a mutató.⁴⁶ Az összberuházás 89%-át a közvetlen környezetvédelmi beruházások tették ki, míg a maradék 11%-ot a termelési eljárás megváltoztatásával járó integrált környezetvédelmi beruházások képezték.⁴⁷ Ebből is látható, hogy a gazdasági szereplők nem tesznek olyan újító, intézkedéseket, nem alkalmaznak olyan új integrált eljárásokat, amelyek a termelésüket változtatják meg, kevésbé törekednek a termeléssel történő környezetveszélyeztetés minimalizálására, hanem inkább a már kialakult környezeti károk enyhítésére, elhárítására törekednek, ami sokkal kedvezőtlenebb, mintha eleve nem tennék ki a környezetet szennyező, károsító hatásoknak. Ráadásul ez ellentétben van az EU irányelv és a Kvtv. elsődleges céljával is. Ennek ellenére elenyésző azon gazdasági társaságok köre és száma, amelyek megfelelő pénzügyi biztosítékkal rendelkeznek egy ilyen esetlegesen keletkező károk helyreállítási költségeinek finanszírozására. Ennek oka lehet, hogy a vállalkozások nem ismerik fel az ilyen károk bekövetkezésének kockázatát, vagy felismerik ugyan, de a vállalkozás irányítása a kockázat bizonytalanságának magas foka miatt nem tudja megfelelően kezelni azokat és esetlegesen költségvetési forrást biztosítani ezek kiküszöbölésére.

A beruházásokkal kapcsolatban megemlíthető, hogy állami, jogalkotói szinten már sor került különböző környezetvédelmi beruházásokat ösztönző jogszabályi rendelkezések megalkotására,⁴⁸ mégpedig az adókedvezmények körében.⁴⁹

⁴³ A közvetlen környezetvédelmi beruházások olyan beruházások, amelyek nem, vagy csak kis mértékben változtatják meg a termelési folyamatot, s ezek elsődleges célja a szennyezések, a környezetkárosítások mérséklése, elhárítása, ellenőrzése.

⁴⁴ Az integrált környezetvédelmi beruházások olyan beruházások, amelyek a termelés technológiai folyamatát megváltoztatják. Olyan eljárások termelésbe történő beépítését jelenti, amelyek segítségével kevesebb szennyező anyag kerül a környezetbe, illetve kisebb környezetkárosítás valósul meg, mint az eljárás nélkül.

⁴⁵ A Központi Statisztikai Hivatal 2014. december 15. napján 'Statisztikai Tükör'-ben megállapított adatai alapján, in: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/kornyraford/kornyraford13.pdf> (2017.07.01.)

⁴⁶ A Központi Statisztikai Hivatal 2010. február 23. napján kiadott 'Statisztikai Tükör' című folyóirata, in: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/kornyorkep08.pdf> (2017.07.01.)

⁴⁷ A Központi Statisztikai Hivatal 2014. december 15. napján kiadott 'Statisztikai Tükör' című folyóirata, in: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/kornyraford/kornyraford13.pdf> (2017.07.01.)

⁴⁸ Vö. a 2014. évi XXV. törvénnyel módosított a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 4. § 28. pont, valamint 22/B.§ (1) bekezdés d) pont.

Úgy gondolom, hogy ez is egy olyan lehetőség, amelynek ösztönzőleg kellene hatnia a vállalkozásokra, ennek ellenére – ahogy a fenti statisztika is alátámasztja – Magyarországon csökkenés mutatható ki a foganatosított környezetvédelmi beruházások körében, ráadásul ugyanez a statisztika uniós szinten sem sokkal jobb.⁵⁰

A környezetvédelemről szóló 1995. évi LIII. törvény 101. § (5) bekezdése szerint „a környezethasználó külön kormányrendeletben meghatározott tevékenységéhez környezetvédelmi biztosíték adására köteles, valamint a tevékenységével okozható előre nem látható környeztkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető.” A törvény szerint a környezetvédelmi biztosítékadáshoz kötött tevékenységeket, a biztosíték formáját, mértékét, felhasználásának feltételeit, nyilvántartását a Kormány rendeletben állapítja meg.⁵¹ A Kormány ennek szabályozására irányuló törekvése 2007-ben egy Kormányrendelet javaslat⁵² (a továbbiakban: Javaslat, Tervezet) formájában megindult, de a mai napig nem került elfogadásra. A Javaslat alapján a biztosítékadási kötelezettség azt a jogi személyt (jogi személyiség nélküli gazdálkodó szervezetet), illetve természetes személyt terheli, amely vagy aki i) jelentős környezeti kockázatú tevékenységet folytat, illetve ilyen létesítményt üzemeltet, ii) a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló külön jogszabályban meghatározott hulladéklerakót üzemeltet, vagy iii) jelentős mértékű környeztkárosodás esetén a környezeti kármentesítésről rendelkező jogszabály alapján kármentesítésre kötelezett.⁵³

A környezetjogi károk megtérítésének magánjogi biztosítékainak köre sokkal tágabb, mint azoknak csupán a biztosítási szerződésre való szűkítése. E mellett – a Tervezet alapján⁵⁴ – környezetvédelmi biztosíték lehet pénzügyi intézmény által nyújtott bankgarancia, illetve pénzügyi intézménynél erre a célra lekötött, elkülönítetten kezelt pénzügyi összeg,⁵⁵ de a kezességi szerződés intézménye sem hanyagolható el. Bármelyik formáját választja a környezethasználó a biztosítékképzésnek, annak további anyagi terhei lesznek, ugyanis ezek folyamatos fenntartása díj és költségfizetési kötelezettséggel jár. E költségek megtérítését végső soron a fogyasztók terhére róják, mivel e költségek, díjak összege beépítésre kerülnek a kínált termékek, nyújtott szolgáltatások ellenértékébe.⁵⁶

⁴⁹ Erdős Éva: A beruházás ösztönzés és a környezetvédelem, in: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 48.

⁵⁰ Vö. European Commission (DG Environment) Service contract for assessing the potential emission reduction delivered by BAT conclusions adopted under the directive on industrial emissions, in: https://circabc.europa.eu/sd/a/44aaf4c4-d716-4f02-91ab-a526b07ee6b7/Final%20report_20150501.pdf (2017.04.26.)

⁵¹ Kvtv. 101. § (6) bekezdés

⁵² A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium KvVM/KJKF/760/2007. számú javaslata Tervezet a környezetvédelmi biztosítékról szóló kormányrendeletéről.

⁵³ Tervezet 1. §

⁵⁴ Tervezet 5. § (1) bekezdés a)-c) pont.

⁵⁵ Balázs & Kovácsits ügyvédi társulás honlapja: Környezetvédelmi biztosíték, in: <http://www.bakolegal.com/magyar/kornyeztvedelmi-biztositek/> (2017.01.05.)

⁵⁶ Csák 2012, 188.

A környezetvédelemmel kapcsolatos biztosítások között különbséget tehetünk a környezetvédelmi biztosítás és a környezetszennyezési felelősségbiztosítás között. Mindkét jogviszony jellemzője, hogy a szerződő fél/biztosított⁵⁷ pozíciójában olyan jogi személy, gazdasági társaság áll, amely – az általános és szükséges mértéktől magasabb szintű – környezethasználattal⁵⁸ együtt járó tevékenységet végez, amely nem azonos (attól tágabb) a környezet igénybevételével.⁵⁹ A kettő közötti alapvető különbség, hogy előbbi megkötésére – biztosítási kötelezettségként előírva – külön jogszabályban meghatározott tevékenységet⁶⁰ végző szervezetek kötelezve vannak,⁶¹ míg utóbbi fakultatív vállalás alapján a gazdasági szervezetek számára a tevékenységük körében véletlenszerűen bekövetkező károk fedezetére szolgál. A biztosítás alapvető mechanizmusa az előre meghatározott kockázatok összegyűjtése (a veszélyközösség kialakítása) és annak diverzifikálása.⁶² A kockázatok sokszínűek lehetnek, amelyek mindig bizonytalanságon alapulnak.⁶³ Ennek mentén mindkét biztosítási formánál ugyanazzal a problémával szembesül a biztosító. A kockázati bizonytalanság nagy mértéke miatt rendkívül nehéz meghatározni a kockázat átvállalásának matematikai mutatóit. A környezetszennyezéssel járó tevékenységek köre meghatározhatatlan, ezzel együtt kiszámíthatatlan, előre nem látható mértékű károk keletkezhetnek egyes tevékenységek gyakorlása során, s még az azonos tevékenységekből is eltérő mértékű károk keletkezhetnek, így sokkal magasabb kockázati mutatóval kell számolniuk a biztosítóknak a kockázatok összekapcsolása során.

A környezeti károkért való felelősség nem csupán magánjogi szempontból nyert szabályozást, valamint a kárfelelősség felmerülése és megállapítása nem csak a polgári jog alapján vonhat maga után fizetési kötelezettséget. Erre tekintettel nem kizárólagosan a polgári jogi szankciók esetén képzelhető el a kötelezettségekért való helytállás átvállalása, hanem bármely más diszciplína alapján kiszabott szankció kockázata is porlasztható biztosítási szerződéssel. A relatív szerkezetű jogviszonyban, amelyben érvényesülő szabályok diszpozitívak, a biztosítási szerződés az abban meghatározott biztosítási esemény bekövetkezése esetére nyújt jogi biztonságot a biztosítottnak, amely esemény meghatározása nincs 'kőbe vésve', azt a felek szabadon állapíthatják meg.

⁵⁷ Habár a gyakorlatban e két pozíció külön válhat egymástól, az egyszerűbb megértés miatt a továbbiakban együtt „biztosítottként” kezelem.

⁵⁸ Kvtv. 4. § 9. pontja alapján környezethasználat: a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység.

⁵⁹ Kvtv. 4. § 4. pont alapján a környezet igénybevétele: a környezetben változás előidézése, a környezetnek vagy elemének természeti erőforráskénti használata.

⁶⁰ A Kvtv. 110. § (7) bekezdés 4. pontja alapján felhatalmazást kap a Kormány azon tevékenységek meghatározására, amelyek kizárólag környezetvédelmi biztosítás megkötése esetén végezhető.

⁶¹ Ilyen biztosítási kötelezettséget ír elő például a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 71. § (1) bekezdése; valamint az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 54. § (1) bekezdése.

⁶² Szalai Ákos: Prevenció és reparáció a kártérítési jogban – a kártérítési jog és alternatívái a két cél szolgálatában, *Állam- és Jogtudomány*, 2014/3, 41.

⁶³ Barnóczki Péter: A kockázatvállalás korlátozása a hazai jogi szabályozásban, in: <http://jesz.ajk.elte.hu/barnoczki51.pdf> (2017.05.04.)

A diszpozitivitására, valamint arra tekintettel, hogy a biztosító nem kártérítést fizet, hanem szerződés alapján helytáll, a biztosító szabadon állapíthatja meg azt is, hogy mit tekint kárnak, így akár egy polgári jogon kívüli szankciót is a kár fogalma alá vonhat. A gyakorlatban azonban az jellemző, hogy a biztosítók a biztosítás fedezete alól rendszerint kizárják az ilyen jellegű költségeket. Ezzel szemben kivételesen találkozhatunk olyan biztosítói ajánlattal is, amelyben – nagyobb biztosítási díj vállalása esetén – a biztosító vállalja a közigazgatási felelősség megállapítása esetén kiszabott szankcióért való helytállást is.⁶⁴

3.1. A környezetvédelmi biztosítás

A környezetvédelmi biztosítás nem a legismertebb biztosítási termék, amely jellegéből adódóan a biztosítási piacon sem tölt be nagy szerepet. Azon vállalkozások köre, amelyeket tevékenységükből kifolyólag jogszabály kötelez ilyen biztosítás megkötésére, rendkívül kockázatos, előre nem látható károkat okozó környezetveszélyeztető tevékenységet végeznek. Azzal, hogy e tevékenységek végzése eredményeképpen keletkező környezeti károk palettája színes és előre szinte nem is határozható meg,⁶⁵ olyan kockázatokat hordoznak magukban, amelyek megfelelő biztosítására nincs minden irányból elfogadható biztosítási konstrukció, és minden igényt (biztosítási piac igénye, vállalkozások igényei) kielégítő szabályozás. Ez utóbbit támasztja alá az is, hogy még mindig nem született meg a környezetvédelmi biztosítás közös szabályait rögzítő kormányrendelet. A Tervezet 1. számú melléklete taxatív felsorolja az ilyen jellegű, kockázatos környezetveszélyeztető tevékenységeket, valamint – egytől ötig terjedő skálán – meghatározza azok veszélyességi szorzóját, amelyek a környezetvédelmi biztosíték mértékének, összegének kiszámításánál játszanak fontos szerepet, mint a kockázati mutató eleme.⁶⁶ Annak ellenére, hogy e Tervezet nem került elfogadásra a biztosítók számára iránymutatásként szolgál, és ezt felhasználva saját kockázat-felmérési stratégiájuknak megfelelően mérik fel a biztosítható kockázatok mértékét, megszervezik a veszélyközösséget, képezik saját céltartalékjaikat és határozzák meg a biztosítási díj mértékét.

3.2. A környezetszennyezési felelősségbiztosítás

Azon gazdálkodó szervezetek számára, amelyek a tevékenységük során környezetre veszélyes anyagokat használnak, ajánlott a tevékenységükkel okozott károk fedezetére környezetszennyezési felelősségbiztosítás kötése.

⁶⁴ <https://www.allianz.hu/hu/uzleti-ugyfelek/kornyezetszennyezesi-felelossegbiztositas.html/> (2017.01.03)

⁶⁵ Csák Csilla: A környezeti károk tipológiája, *Miskolci Jogi Szemle*, 2012/2, 17.

⁶⁶ Tervezet 2. számú melléklete a környezetvédelmi biztosíték mértékének meghatározása jelentős környezeti kockázatú tevékenységeknél, illetve létesítményeknél.

A Ptk. 6:470.§-ban szabályozott felelősségbiztosítási szerződés fogalma⁶⁷ alapján a környezetszennyezési felelősségbiztosítási szerződés fogalma a következőképpen definiálható: a környezetszennyezési felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított (aki rendszerint a környezethasználó gazdasági társaság) követelheti, hogy a biztosító a szerződésben meghatározott módon és mértékben mentesítse őt olyan kár, illetve sérelemdíj megfizetése alól, amelyre jogszabály értelmében köteles. A fogalom értelmezéséből adódóan nem kizárólag jogi személyek köthetnek ilyen szerződést, de a szerződés specialitásából adódóan a nem-élet biztosítási piacon a biztosítók által nyújtott ilyen jellegű termékek alanyi hatálya szinte kivétel nélkül a gazdálkodó szervezetekre terjed ki. A felelősségbiztosítás alapvető funkciójából eredően annak célja a biztosított vagyonának megóvása egy kárkifizetés miatt beálló vagyonsökkenéstől. A károsult számára is sokkal biztosabb a kárának megtérülése, ha a károkozó felelősségbiztosítással rendelkezik. A környezethasználattal kapcsolatban egyre gyakrabban merülnek fel károk, ennek ellenére a környezetszennyezési felelősségbiztosítás piaca elenyésző a többi nem-életbiztosítási ágazati biztosításokhoz képest.

A következőkben a környezetszennyezési felelősségbiztosítási szerződésekben alkalmazott speciális szerződési rendelkezéseket mutatom be, amelyeket a kutatás során górcső alá vett gyakorlatban alkalmazott felelősségbiztosítási szerződések – az egyes biztosítók által alkalmazott általános szerződési feltételekhez képest – speciálisan határoznak meg.

Az első és legfontosabb a szerződés 'substratumának', a kockázatviselés közvetlen tárgyának, azaz a biztosítási érdek körének pontos meghatározása, amely nélkül a szerződés érvényesen létre sem jöhet. A modern jogtudomány egyértelműen állást foglal a mellett, hogy a biztosítási jogviszony tárgya a biztosított oldalán felmerülő érdek, amelynek megóvása a cél. A felelősségbiztosítások körében a biztosított érdeke a kár megtérítése alóli mentesítés. A közvetlen tárgy esetében a biztosítás mindaddig egy helytállási kötelezettség, amíg a szerződésben pontosan meghatározott biztosítási esemény, azaz a jövőben potenciálisan felmerülő felfüggesztő feltétel bekövetkezik, s ezt követően beáll a biztosító helytállási kötelezettsége, tehát a jogviszony átalakul dare szolgáltatássá.⁶⁸ A környezetszennyezési felelősségbiztosítás tekintetében ez a biztosítási érdek a környezetveszélyeztető tevékenységgel⁶⁹ okozott károk megtérítése alóli mentesítés. Nagyon fontos kiemelni, hogy a biztosító csak akkor kötelezhető helytállásra, ha a környezethasználó a magyar jogszabályok szerint felelősséggel tartozik a környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott környezetkárosodásért.⁷⁰

⁶⁷ Ptk. 6:470. § szerint: „Felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított követelheti, hogy a biztosító a szerződésben megállapított módon és mértékben mentesítse őt olyan kár megtérítése, illetve sérelemdíj megfizetése alól, amelyre jogszabály értelmében köteles.”

⁶⁸ Csákö Györgyi: *A károsult védelme a felelősségbiztosításban*, PhD értekezés, Miskolc, 2000, 45-46.

⁶⁹ A környezetveszélyeztető tevékenység alatt mind a tevéssel és a mulasztással megvalósuló magatartást is érteni kell, amely környezetkárosodást idéz el.

⁷⁰ A gyakorlat környezetkárosodásnak tekinti a környezetben, illetve valamely környezeti elemben (pl. föld, víz, levegő) közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változást.

A környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárért való helytállásnak rendszerint három további feltételét határozzák meg a biztosítók, nevezetesen, hogy I) a kár előre nem látható; II) hirtelen, váratlan, balesetszerű volt; III) továbbá, hogy az a normális üzemi folyamattól eltérő eseményre volt visszavezethető. Ilyen a feltételeknek megfelelő kárként lehet kezelni például, ha egy üzem telepén lévő olajos hordó véletlenül felborul és az olaj a közelben folyó patak vizébe kerül és azzal szennyeződik. Erre tekintettel az előre látható károkra nem vonatkozik a biztosítási fedezet.⁷¹

A felelősségbiztosítási szerződés fontos részét képezi a biztosítási fedezet körének és mértékének meghatározása, azaz, hogy milyen károk bekövetkezése esetén áll helyt a biztosító, s a bekövetkezett károk teljes összege, vagy annak csak egy részének mértékéig. A környezeti károk fogalmát, annak körét az új Ptk. sem vállalta meghatározni, s a környezeti felelősséggel foglalkozó nemzetközi, uniós dokumentumok is leginkább a nemzeti szabályozásra bízzák a károk körének meghatározását.⁷² A vizsgált szerződésekből következtetve általában azt mondhatjuk, hogy minden olyan személyi, dologi kárra, illetve sérelemdíjra, amelyre a biztosító – az alább vizsgálatra kerülő – kizárást nem alkalmaz. A környezeti károk szempontjából érdekesebb kérdést vet fel annak vizsgálata, hogy milyen mértékig terjed a biztosítási fedezet, milyen biztosítási összeget határoznak meg. A biztosítási összeg az a legmagasabb összeg, amelyet a biztosító biztosítási eseményenként a károsultnak kifizet. Tekintettel arra, hogy a környezethasználattal, környezet igénybevétellel olyan bizonytalan, előre kiszámíthatatlan jellegű és mértékű károk keletkezhetnek, nagyon gyakran a biztosítási összeg maximum mértékének kifizetése esetén sem elegendő a teljes kár (sok esetben annak egy töredék részének) fedezetére.

A biztosítási összeg vizsgálata körében, a felelősségbiztosítás funkciójával való kapcsolatát érdemes kiemelni. A szerződés jellege alapján, illetve a biztosítási fedezet körébe vont kockázatot tekintve a szerződés célja, hogy a károkozó, tehát a potenciális környezetszennyező vagyont megóvja egy vagyonsökkenéstől, azonban a helytállása a biztosítási szerződésben meghatározott maximális összegre (biztosítási összeg) korlátozódik. E tekintetben tehát preventív jelleget tükröz. A funkció körében nem csupán a károkozó, hanem a potenciális károsult személyét is vizsgálni kell, hiszen amennyiben bekövetkezik az a biztosítási esemény, amely indukálja a biztosító helytállását, a károkozás során beállott vagyonejtőlódást orvosolni szükséges. Így e körben a károsult szempontjából⁷³ a felelősségbiztosítási szerződés reparatív jelleget hordoz. Ha a felelősségbiztosítási szerződés funkcióját összevetjük a biztosítási összeggel és ezt a potenciálisan felmerülő – és adott esetben óriási mértékű –

⁷¹ Bárczay András – Csillag György: *A vállalkozási kockázat mérséklésének biztosítási és banktechnikai lehetőségei az építőiparban*, ÉGSZI, Budapest, 1988, 22.

⁷² Csák 2012, 250.

⁷³ A károkozó/biztosított oldalán felmerülő reparáció abban az esetben jön szóba, ha az okozott kárt a biztosított még a biztosító helytállása előtt megtérítette a károsultnak. Az előzetes hipotézisem alapján ez a legkritikább esetben fordul elő, hiszen nagyon gyakran olyan mértékű károk megtérítéséről beszélhetünk, amelyeket még részben sem tud megtéríteni a károkozó. Egyebekben fő szabály szerint a biztosító a károsultnak teljesíti a kár mértékének kifizetését.

környezetszennyezésből eredő károk, valamint annak tükrében vizsgáljuk, hogy a Kvtv.⁷⁴ és önmagában a környezetvédelem egyik alapvető célja a környezet szennyezésének és károsodásának megelőzése, akkor felmerül a kérdés, hogy a felelősségbiztosítás preventív funkciója mennyiben porlasztja el a károkozó olyan irányú magatartását, amely megfelel e céloknak.

A biztosítás fedezetének pontos meghatározása elengedhetetlen, hiszen nem mindegy a biztosító, de a biztosított szempontjából sem, hogy melyek azok a károk, amelyekre kiterjed, s melyekre nem terjed ki a biztosítási fedezet. Ennek indoka, hogy meghatározott legyen azon károk köre, amelyek bekövetkezése esetén a biztosító helytáll, hiszen a biztosítók rendre alkalmaznak *kizárásokat és korlátozásokat*. Ezek olyan kockázatokat rejtő események, amelyek önmagukban is külön biztosítási módozatként szerepelnek, de leggyakrabban a kockázat rendkívüli nagysága, vagy annak fel nem mérhetősége miatt alkalmazzák kizárásként.⁷⁵ A környezetszennyezési felelősségbiztosítás specialitására tekintettel a biztosítók az általában alkalmazott kizárások mellett (pl. hasadó anyagok robbanásából, nukleáris reakcióból eredő károk; háború, zendülés, sztrájk, szeparatista cselekményből eredő károk; szükséghelyzetben okozott károk stb.) további a biztosítási eseménnyel összefüggésbe hozható kizárásokat alkalmaznak, ilyenek:

(a) Magukban a környezetkárosodást előidéző dolgokban keletkezett károk. Nem indokolt ugyanis a károkozó vagyonában okozott károk megtérítése, hiszen a felelősségbiztosítás alapvető jellegével ellentétes a biztosított kárainak megtérítésének lehetősége. Az ilyen károk fedezetére a tevékenységet végző szervezet általános összkockázatú (all risk) kárbiztosítási (vagyonbiztosítás) szerződést köthet, amely alapján megtérülhet a tevékenysége végzéséhez használt gépekben, berendezésekben, anyagokban, árukban keletkezett károk.

(b) A lassú, folyamatos vagy rendszeresen ismétlődő, továbbá a nem hirtelen és előre látható módon bekövetkezett károk.

(c) Hulladéklerakó, vagy hulladéktároló működtetése során okozott károkat. E tekintetben megjegyzem – ahogy már volt róla szó – kötelező törvényi előírás alapján környezetvédelmi biztosítás megköthetése szükséges (61. lj.).

(d) Az üzem működéséhez elkerülhetetlen, szükséges környezeti beavatkozásból eredő károk.

(e) A biztosított alvállalkozói által okozott károk (erre külön záradékban kiterjeszthető a biztosítási fedezet) stb.

A kizárásokban megjelölt károkra nem terjed ki a biztosítás fedezet, így a biztosított nem is követelheti azok megtérítését. A biztosító azonban köteles az ezen felüli károkért helytállni, amennyiben nem mentesül a helytállási kötelezettség alól. A biztosítók a környezetszennyezési felelősségbiztosítási szerződésben nagyon gyakran alkalmaznak speciális mentesülési rendelkezéseket, így például a biztosító szolgáltatási kötelezettség alóli mentesülését eredményezi, ha a környezethasználó jogszabályba, illetve hatósági határozatba foglalt, a környezet védelmét szolgáló előírást súlyos megszeg, valamint a jogszabályban, illetve hatósági határozatban megállapított

⁷⁴ Kvtv. 2. § (2) bekezdés a) pont

⁷⁵ Csákó 2000, 87.

határértékek túllépése miatt környezetvédelmi bírsággal sújtják. Előbbi esetre példaként szolgál a jogszabály által előírt kármegelőzési, kárenyhítési, kárelhárítási kötelezettség megszegése,⁷⁶ vagy környezeti kár bekövetkezése esetén hatósági határozatban történő előírás ellenére ezen kötelezettségek nem teljesítése. Az utóbbi mentesülés esetében pedig elmondható, hogy egy relatív jogviszony alapján fennálló biztosítási kötelezettség kifejezetten a közigazgatási felelősség esetén alkalmazott közigazgatási bírságot kiszabó hatósági határozat jogerőre emelkedésének hatására nem áll be. A kármegelőzési, a kárenyhítési és a kárelhárítási kötelezettség betartására, a kár mérséklésére ösztönző hatással van a biztosítók által gyakran alkalmazott önrészesedés, amelynek a biztosítási gyakorlatban több módoszata alakult ki.⁷⁷ Mindemellett a Ptk. mentesülési szabályai sem hagyhatók figyelmen kívül, így a közlési és változásközlési kötelezettség,⁷⁸ valamint a biztosítási esemény bekövetkezése esetén fennálló bejelentési kötelezettség⁷⁹ megszegése. Nem áll be a biztosító szolgáltatási kötelezettsége abban az esetben sem, ha a kár bekövetkezése a szerződő, a biztosított, továbbá a velük közös háztartásban élő hozzátartozójuk, üzletvezetésre jogosult tagjuk vagy az általános szerződési feltételben meghatározott munkakört betöltő alkalmazottjuk, tagjuk vagy megbízottjuk; vagy a biztosított jogi személynek az általános szerződési feltételben meghatározott vezető beosztású tisztségviselője vagy a biztosított vagyontárgy kezelésére jogosított tagja, munkavállalója vagy megbízottja jogellenesen, szándékos vagy súlyosan gondatlan magatartással okozta.⁸⁰ Párhuzam fedezhető fel a Ptk. 6:465.§-ban szabályozott állapotmegőrzési kötelezettség és a Kvtv. 101.§ (1) bekezdés c) pontjában a környezethasználó – a környezeti kár keletkezését követően őt azonnal terhelő – kárelhárítási, kárenyhítési és a további környezetkárosodás megakadályozásának kötelezettsége között. Az állapotmegőrzési kötelezettség alapján a biztosított a biztosítási esemény bekövetkezése után a szerződésben meghatározott határidőn belül csak annyiban változtathat a környezetben, amennyiben az a kárenyhítéshez szükséges.

Végző soron szólni kell az elévülésről, amely a biztosítóval szembeni helytállási igény bírói úton történő kikényszerítését zárja ki. A biztosító helytállása nem feltétlen eredménye a károkozásnak. A károsult közvetlenül a biztosítóval szemben nem támaszthat igényt,⁸¹ csupán a biztosított követelheti a biztosító helytállását.⁸² Mindemellett a károkozó bíróság által történő kártérítés fizetésére kötelezése sem jelenti a közvetlen biztosítói helytállást. A biztosító abban az esetben köteles helytállni – tehát a bírósági ítélet hatálya kiterjed rá –, ha a kártérítési perben részt vett, a biztosító gondoskodott a biztosított perbeli képviseletéről, vagy ezekről lemondott.⁸³

⁷⁶ Kvtv. 101. § (1) bekezdés c) pont

⁷⁷ Vértessy László: *Kockázatkezelés és biztosítás*; Gazdaság és Társadalom, 2013/1, 38.

⁷⁸ Ptk. 6:452. § (3)-(5) bekezdés

⁷⁹ Ptk. 6:453. §

⁸⁰ Ptk. 6:464. § (1)-(2) bekezdés

⁸¹ Újváriné Antal Edit: Biztosítási szerződés, in: Majoros Tünde (szerk.): *Kereskedelmi szerződések alapvető szabályai*, Budapest, Patrocinium Kft., 2015, 255.

⁸² Ptk. 6:473. § (1) bekezdés

⁸³ Ptk. 6:474. § (3) bekezdés

Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a biztosító nem vesz részt a perben, úgy a bíróság határozata nem lesz rá nézve kötelező. Tekintettel arra, hogy biztosító helytállása egy relatív jogviszonyból ered, a helytállási igényre külön vonatkoznak az elévülés szabályai. Az új Ptk. megreformált elévülési szabályai diszpozitíven szabályozzák az elévülésre vonatkozó szabályokat, amelyből az következik, hogy a szerződő felek – kizárólag írásbeli⁸⁴ – szerződésükben ettől eltérhetnek. A biztosítók az általános szerződési feltételeikben rendszerint alkalmaznak az elévülés megváltoztatására irányuló rendelkezéseket. A kutatás során vizsgált környezetszennyezési felelősségbiztosítási szerződések általános szerződési feltételeiben a biztosítók – a követelés esedékessé válásától számított – egy éves elévülési időt határoznak meg. A felelősségbiztosítási jogviszony szempontjából a követelés esedékessé válása a biztosítási esemény bekövetkezése, amely jelen esetben a károkozás ideje.⁸⁵ A környezeti károk tekintetében különös hangsúlyt kap a kár bekövetkezési idejének megállapítása, hiszen számos esetben a környezetszennyező (károkozó) magatartás és a kár felmerülésének ideje időben elválik egymástól, sőt ez akár évekig is eltarthat.⁸⁶ Ez azt jelenti, hogy a biztosított a biztosítási esemény bekövetkezését követő egy éves elévülési határidőn belül követelheti a biztosító helytállását. Attól kezdve, hogy bekövetkezik a károkozás, az elévülési idő telik, s a bírói procedúrák általános hosszát elemezve megfigyelhető, hogy csupán elvétve találunk olyan kártérítési pert, amelyben a bíróság egy éven belül jogerős ítéletet hozott volna. Tehát, ha a biztosító nem vesz részt a perben, akkor a biztosítóval szembeni helytállási igény nagyon könnyen elévülhet.⁸⁷ Ennek előnye abban ragadható meg, hogy ösztönzőleg hat a károkozóra, hogy igényét minél hamarabb érvényesítse, vagy gondoskodjon arról, hogy a biztosító részt vegyen a perben (perbehívással), mivel a biztosítói helytállás elmaradása esetén saját vagyonából kell megtérítenie a kárt, valamint ha a biztosító nem vesz részt a perben, akkor nagy eséllyel évül el az igény. A biztosítói helytállás a károsult szempontjából is előnyös, hiszen a biztosító rendelkezik olyan tőkével, amely képes fedezni a felmerült károkat és költségeket. Az ilyen rendelkezés kikötése a vázoltak és a tapasztalatok alapján mégis indokolatlan előnyt biztosít az általános szerződési feltétel alkalmazójának,⁸⁸ így alkalmas lehet a szerződési kikötés tisztességtelenségének megállapítására. Nagyon fontos ezért, hogy a biztosított eleget tegyen a kárbejelentési kötelezettségének, mivel ezzel a biztosító tudomást szerez a kárról, valamint arról, hogy fennáll annak a lehetősége, hogy valaki igényt fog érvényesíteni a biztosítóval szemben, amely a biztosító helytállásához vezethet, de elengedhetetlen az is, hogy kártérítési per esetén a biztosítót perbe hívjuk

⁸⁴ Ptk. 6:22. § (3) bekezdés

⁸⁵ Gondosné dr. Pusztahelyi Réka: *A magánjogi elévülés dogmatikai alapjai* (PhD értekezés); Miskolc, 2013, 106.

⁸⁶ Csák 2012, 18-19.

⁸⁷ Meg kell jegyezni azonban, hogy az elévült követelés nem lesz bírói úton érvényesíthetetlen, hanem a perbeli kötelezett (a biztosító) által a perben előterjesztett elévülési kifogás fosztja meg az igény kikényszeríthetőségét, amely még nem zárja ki az önkéntes teljesítés lehetőségét.

⁸⁸ Pusztahelyi 2013, 124.

Konklúzió

Összességében megállapítható, hogy Magyarország nem tett eleget – legalábbis nem megfelelően – a 2004/35/EK irányelvből eredő kötelezettségének. A környezetvédelmi biztosítékokról szóló kormányrendelet megalkotása időszerű volna, hiszen az elmúlt évek tapasztalatai alapján a környezetben egyre gyakrabban merülnek fel károk, mi több, egyre nagyobb mértékű károk jelentkeznek. Véleményem szerint a biztosítéki rendszerek közül a legbiztonságosabb módja az így felmerült károk fedezetének a kötelező környezetvédelmi felelősségbiztosítás előírása lenne. Ennek megkötésére a környezetveszélyeztető tevékenységek körének meghatározását követően, az ilyen tevékenységet végzőket kellene kötelezni a megfelelő fedezet biztosítására. Nem hanyagolható el emellett a környezetszennyezési felelősségbiztosítás megkötésének ösztönzése sem. Az önkéntes vállaláson alapuló szerződés számának növelését különböző jogalkotói és más megoldásokkal kellene elősegíteni. Előbbire példaként szolgál az adókedvezmények biztosítása, utóbbi esetében pedig az egyes biztosítók erre vonatkozó többletkedvezményei, más biztosítások kötéséhez (pl. kedvezmény a környezetszennyezési felelősségbiztosítás biztosítási díjából, amennyiben ugyanazon biztosítótársaság kezeli a környezethasználó vagyonszolgáltatási szerződéseit).

Garanciális jelentősége lenne az olyan előírásoknak is, amelyek már az egyes nagymértékű környezethasználattal járó tevékenységek végzéséhez szükséges engedély kibocsátását megelőző engedélyezési eljárás keretében kötelezővé tenné – az engedély kibocsátásának feltételként – a megfelelő biztosítékadási kötelezettséget.

Tekintettel arra, hogy a környezetvédelem elsődleges funkciója a prevenció, úgy gondolom, hogy a környezetveszélyeztető tevékenységet végző gazdasági társaságoknak integrált beruházásokat kellene végezniük, amellyel a környezetterhelést csökkentenék, ezzel megakadályoznák, legalábbis lecsökkentenék egy esetleges kár felmerülésének lehetőségét. Ennek elősegítésére állami szinten kellene kialakítani és elkülöníteni olyan költségvetési forrásokat, amelyeket a környezetveszélyeztető tevékenységet végző szervezetek pályázat útján igényelhetnének, s az így elnyert pályázati forrásokat kizárólag ilyen beruházásokra használhatnának fel, ezzel is elősegítve a környezet védelmét. Megjegyzem a mindenkori költségvetési törvények tartalmazzanak ilyen jellegű pályázatok kiírásához forrásokat, azonban az előirányzatokban nagyon kis összegek kerülnek meghatározásra.

Megvalósíthatónak tartok egy olyan az állami költségvetéstől elkülönült, azonban az állam által kezelt és felügyelt *alap* (pl. Környezeti Kármentesítési Alap elnevezéssel) létrehozását, amely a környezetszennyezéssel okozott károk fedezetére szolgálna. Az alap területi hatályának kiterjesztése állami, vagy regionális szinten történne. A személyi hatályát illetően a fizetési, helyesebben a hozzájárulási kötelezettség – a területi hatálytól függően vagy az ország összes, vagy az adott régióban tevékenységet végző szervezetekre terjedne ki. Az alap költségvetésének bevételeit egy az erről szóló jogszabály által meghatározott tevékenységet végző szervezetek kötelező befizetései képeznék. A befizetések mértékét több tényező is befolyásolná. Egy bizonyos összeg éves szinten (de akár negyedéves, vagy féléves) történő befizetését írná elő, amelynek mértéke bizonyos feltételek szerint növekedne.

Ilyen feltétel lehetne, például ha – a Tervezethez hasonlóan – az egyes tevékenységek szennyező foka skálázásra kerülne, és ez alapján meghatároznának egy szorzószámot, amelynek az alapösszeggel történő szorzása megadná a befizetendő összeget. Az alap forrásai pedig azon szervezetek kármentesítésére lenne felhasználható, amelyek teljesítették a hozzájárulási kötelezettségüket. Az igényelt összegeket kizárólag környezet- és természetvédelmi célból használhatnák fel, a már bekövetkezett károk enyhítésére, vagy a kártérítési kötelezettség részbeni (célszerűnek tartom itt is bizonyos önrész meghatározását, ugyanis ez alkalmas arra, hogy a tudatos környezethasználatot elősegítse, de egy maximális kifizethető összeg meghatározása szóba jöhet) csökkentésére.

Leszögezhető, hogy állami szinten szükséges olyan cselekvésre ösztönző szabályokat alkotni, amelyek a gazdasági szféra alanyaira kötelező, de legalább ösztönző hatással bírna, minél több környezetvédelmi beruházás megvalósítására, amellyel elkerülhetőek, megelőzhetőek, de legalábbis minimalizálhatóak és bekövetkezésük esetén kiküszöbölhetőek lennének a környezeti károk.

Zsófia HORNYÁK* – Nóra JAKAB – Zoltán NAGY*** – István OLAJOS******
Influencing factors of the competitiveness of national agricultural law

This publication was created for the international conference of the European Council for Rural Law (CEDR) to be held every two years. It was organised in this year between 21 and 23 September in Lille, France. The scientific work was done in three commissions, and we represented Hungary in Commission II, where two questions were in the focus, namely that which national provisions promote the competitiveness of national agriculture, and which national provisions reduce it. In the suggested topics we examined the followings by answering the questions: legal provisions on land and property, legal regulation of product marketing, tax law provisions, legal provisions concerning the farm operator, rules concerning agricultural workers, prescriptions concerning the agricultural holding, and water management regulation from the environmental provisions.

1. Legal requirements of land and property¹

a. Access to land (rental forms, property rights...)

b. Access to production (e.g. quotas) and exploitation rights (e.g. administrative controls)

7. Legal regulation of product sales

a. Marks of quality

In the first part of our national report, besides the access to land and production,² we are going to report how the different marks promote the

* dr. jur., research assistant, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: joghzs@uni-miskolc.hu

** dr. jur., PhD, habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: civnora@uni-miskolc.hu

*** dr. jur., PhD, habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Financial Law, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu

**** dr. jur., PhD, associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

¹ The research was realized in the framework of Scholarship János Bolyai by this part of the work.

² Hungarian Agricultural law, Constitutional law and European law literature prepared for analysing land sales: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111-121.; Andréka Tamás – Horváth Ákos – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8; Anka Márton Tibor: Egy más ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19.; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71.; Bányai Krisztina: A zsebszerződések a jogi környezet változásainak tükrében, in: Stipta István (edit.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium = Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*,

Tomus 13. Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014, 7-33.; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 16-27.; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (edit.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országban, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832.; Csák Csilla: Az 1945-ös földreformtól a hatályos magyar földtulajdoni és földhasználati viszonyok kialakulásáig, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog I.* kötet, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 36-59.; Csák Csilla: A földtulajdon- és használati viszonyok változása a nagybirtokrendszer megszűntetésétől a rendszerváltás időszakáig, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 57-78.; Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12–17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Östermelő*, 2014/2, 10–11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium = Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus 14, Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541–549.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233.; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 44–55.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása c. konferencián elhangzott előadás*, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14.; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199–207.; Holló Klaudia–Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 73-87.; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (edit.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar székfoglalóadása*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135.; Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (edit.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó

új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/16, 111-127.; Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258.; Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerződések Egyetem, 2013, 11-166.; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*. Új-vidék, VMTT, 2015, 120-173.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Norer, Roland: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Richli, Paul (coord.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2013, 367-387.; Olajos István: A termőföldök használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerződések Egyetem, 2013, 121-135.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53.-55.; Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, m.a.; Orlovits Zolt (szerk.): *Földforgalmi szabályozás*, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65.; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74; Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 269-281.; Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/9, 48-61.; Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerződések Egyetem, 2013, 109-119.; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.; Szilágyi János Ede: Espace rural: cadre juridique et mise en oeuvre, Rapport général de la Commission II, 2017, m.a.; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar posztoszocialista földviszonyok neoliberális diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/1, 109-136.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157.; Trócsányi László: Alkotmányos identitás és európai integráció, *Acta Universitatis Szegedi-ensis Acta Juridica et Politica*, 2014/76, 473-482.; Trócsányi László: *Constitutions nationales et intégration européenne: L'exemple hongrois*, Brüsszel, Bruylant, 2015; Trócsányi László:

The Hungarian Fundamental Law treats the land that is a special national value as a natural resource. Land is one of the natural resource in national public law and it is a national treasure which preservation of productivity and GMO free utilization is granted in Fundamental Law. Since 2014 only those people can get the ownership of land over 1 hectare who fulfil at least one of the three criteria of the farmer's concept, or who has agricultural secondary education or has had income from agricultural activity for at least 3 years or has 25% ownership of a company where the 50% of income derives from agricultural activity. The elements of Hungarian regulation are similar to the standard farmer's concept of German and French law, however more favourable, since here the terms are alternative and the fulfilment of at least one condition makes the applicant suitable for fulfilling the criterias. The farmer status is generated with the registration procedure starting in the Land Registry of District Office. The existence of this status has the following condition to obtain the ownership of a land by being sold. Prior authorization of the Land Registry of District Office is required to acquire the ownership of a land by being sold. The customer must have a valid sales contract with the land owner for the acquisition. However, the sales supervene between the parties only if there is nobody with pre-emptive rights by Hungarian laws who wishes to exercise this right in the authorization procedure. People eligible for pre-emption can make an acceptance statement of the contract during this period in which they replace the buyer. In the procedure for granting ownership, every potential customer must make a statement where he or she will use the land suitably for

3 The most important Hungarian literature of the protection of productions and know-how: Bukodi Blanka: Az agrárjogi keresztszal alakuló ülése, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 39-49.; Prugberger Tamás – Szabó Ágnes: Szükséges-e a szaporítóanyagokat minősíteni? *Studia iurisprudentiae doctorandorum Miskolciensium*, 2013/12, 335-350.; Szabó Ágnes: A növényfajtaoltalmára létesült nemzetközi egyezmény és a növényfajta-oltalmat érintő nemzetközi szabályok, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2011/2, 569-594.; Szabó Ágnes: Szabadalom – növényfajta-oltalom – tájfajta, *Profectus in litteris*, 2011/3, 273-284.; Szabó Ágnes: Nemzeti értékek és hungarikumok, *Védjegyvilág*, 2012/1, 1-6.; Szabó Ágnes: Lisszabontól Genfig az agrár termékek földrajzi árujelző oltalmának szabályozására figyelemmel, *Védjegyvilág*, 2016/1-2.; Szilágyi János Ede: Földrajzi árujelzők szabályozása multilaterális nemzetközi megállapodásokban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2, 95-120.; Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009; Szilágyi János Ede: Az eredetvédelem egyes aktuális kérdései: a magyar termék és a hungarikum, in: Pogácsás Anett (edit.): *Quaerendo et Creando: Ünnepi kötet Tattay Levente 70. születésnapja alkalmából*, Budapest, Szent István Társulat, 2014, 607-621.; Szilágyi János Ede: A borjog helye a magyar és az európai uniós joganyagokban, in: Tipta István, Jámborné Róth Erika (edit.): *Doktoranduszok Fóruma*, Miskolc, 2005. november 9., Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa, Miskolc: Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centrum, 235-240.; Szilágyi János Ede: Protection of Origin and Wine Law: Eredetvédelem és borjog, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/6, 62-89.

its farming branch, will be treated as his or her own land, won't exclude from cultivation for at least 5 years, doesn't have debt based on earlier made land use contract and it hasn't been established against him or her that a contract was made to encompass land use laws. Who wishes to exercise his or her pre-emptive right, it shall be marked whether his or her pre-emption right is based on an agreement or law and whether the buyer would have such a right against somebody. This is important because if the seller makes a contract with a buyer whose pre-emption right is stronger, then a third party can't make a successful pre-emptive statement to the land.

The Fundamental Law adopted on 18 April 2011, highlights the conservation of biodiversity. Article P of Foundation of Fundamental Law declares that "*Natural resources, in particular arable land, forests and the reserves of water, biodiversity, in particular native plant and animal species, as well as cultural assets shall form the common heritage of the nation; it shall be the obligation of the State and everyone to protect and maintain them, and to preserve them for future generations.*"

The EEC launched the Euroterroirs, the European Country Program in 1993 in order to collect and describe the traditional agricultural products and food in the Member States. The Ministry of Agriculture, in connection with this program, made the Traditions-Flavours-Regions Collection between 1998-2002. This TFR Collection contains the scientific description of Hungarian sceneries, autochthons and the locally traditional foods which are the genetic and gastronomic heritage of Hungary. The TFR trademark belongs to the Program (proprietor of the trademark: Ministry of Agriculture) for which right of use tender can be submitted constantly to the Ministry of Agriculture.

Hungarikum is a collective term indicating a value worthy of distinction and highlighting within a unified system of qualification, classification and registry and which represents the high performance of Hungarian people thanks to its typically Hungarian attribute, uniqueness, specialty and quality and (a) which are considered the work and outstanding value of the Hungarian people both within Hungary and abroad, (b) which are natural values under protection, (c) which are classified as hungarikums by the Hungarikum Committee as a result of the individual assessment or (d) which are considered as Hungarikums by virtue of this law.

Decree No. 74 of 2012 (VII. 25.) VM of the Ministry of Rural Development on the use of certain voluntary distinctive signs on food regulates the conditions of use of Hungarian product, domestic product and domestic processed product or the equivalent sign.

The use of Hungarian product, domestic product and domestic processed product or the equivalent sign provides information for consumers about the origin of the food. The distinctive mark has a content referring to the quality despite the fact that it's not certificate the quality of food.

The holder of the colourful figurative trademarks of Hungarian product, domestic product and domestic processed product made the rules of all three trademarks in accordance with the provisions of Decree No. 74 of 2012 (VII.25.) of the Ministry of Rural Development.

The use of the colourful figurative trademarks of Hungarian product, domestic product and domestic processed product is not compulsory in connection with the use of distinctive signs regulated by Decree No. 74 of 2012 (VII. 25.) VM of the Ministry of Rural Development. Food producers may also notify another sign for trademark protection in accordance with the provisions of the decree but they must ensure that the signs are used properly.

The patentability of plants may have special conditions: Novelty- the plant is new if its adulterant has not been emitted (a) one year before the priority day anshore, (b) four years before or in the case of grapes and tree six years before abroad; Distinctness, uniformity, stability.

The requirement of DUS shall be examined in variety experiment in connection with variety names. The approval of plant-breeder is required (a) for producing adulterant, preparing the reproduction, recommending for emitting, export, import and keeping in a in the favour of these purposes (b) the protection spreads to the crop (c) to the product produced from the crop (d) furthermore to the derived crop. A bound of the protection is the allowance of the plant-breeder – produced crop, agricultural allowance is usable for development – and that the producer may retain the crop produced by him or her as adulterant. The period of protection in the case of grapes and trees lasts till the end of the 30th year, in the case of other plants till the end of the 25th year.

2. Tax law provisions regarding the competitiveness of the national agricultural law- Personal income tax, Value-added tax

a-b: Personal Income Tax

From an agricultural law perspective the personal income tax addresses the sector's issues the most. Most private individuals perform agricultural cultivation not as a private entrepreneur but as an additional source of income which is especially important for the people, who are living in the rural areas. The sector's other particularity is their high cost and their questionable verification. Even though the agriculture as a sector demands great costs, these costs manifest in self-performed tasks or self-produced crop, actions which the taxpayer does not have bills for.

In the light of the above mentioned, the Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax addresses the income of those private individuals who perform agricultural cultivation specially. The aforementioned law establishes the category of small-scale agricultural producers as well as agricultural smallholders, defines tax exemptions as well as provides discounts on income, establishes special small-scale agricultural flat-rate costs, provides tax relief for small-scale agricultural producers, and as a special tax rule it creates the option of flat-rate taxation.

There are several tax exemptions related to the agricultural area, such as the income from the transfer of a cooperative business share obtained in the course of the realization of the cooperative business, the annuity obtained for land, the income from the transfer and lease of land, and the payment of land. It is also clear from the list that tax law exempts land income in particular from personal income tax.

While ensuring the tax exemption, the personal income tax law provides favourable taxing conditions for taxpayers engaged in agricultural activities.⁴

Specific rules apply to small-scale agricultural producers and agricultural smallholders, the rules which apply to agricultural producers also apply to family estate farmers and their contributing family members and extend to the private individuals who engage in agricultural production and are registered in the customer registration system maintained by the agricultural and regional development aid.

Small-scale agricultural producer⁵ means a private individual above the age of 16 who is not a private entrepreneur but possesses a small-scale producer license and is engaged in activities aimed at producing the listed products on his own farm.

Own farm shall mean the entitlement of the private individual who is actually conducting the production activities to dispose over the equipment (including leased equipment), the organization of production and - with the exception of cultivating sowing seeds under contract and breeding, fattening, and tending livestock under contract - the use of the results of production.⁶

Tax law also provides the definition of small-scale producer license: small-scale producer license means an official document issued and validated pursuant to the provisions of a government decree designed to register the income generated by small-scale agricultural activities; the license shall contain: a) the particulars of the small-scale agricultural producer, b) all of the other information prescribed in the government decree that is necessary for discharging tax liability.⁷

According to the personal tax law special taxation conditions are granted only to private individuals engaged in agricultural production, an important element of the concept of small-scale agricultural producer is the activity or the product to which this activity is directed.

Small-scale agricultural production activities include the growing of plants, orchards, breeding of animals, and processing of products at an individual's farm, if this occurs using base materials which are themselves produced at the farm, the collection of certain agricultural products at an individual's own farm which does not violate the law, and forestry activities conducted in an individual's own forest area, if, in respect of all of the aforementioned activities, the product produced or the activity falls under either of the categories listed in Act CXVII of 1995 on Personal income tax law.⁸

The concept of agricultural smallholder covers a narrower concept within the concept of a small-scale agricultural producer. Agricultural smallholder means any small-scale agricultural producer whose revenue from such activities does not exceed 8 million forints – 26230 euro - in a tax year. The special category is important because it provides better tax conditions for the individual.

⁴ Szakács Imre: *Áz adózás nagy kézikönyve*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2008, 762.

⁵ Hadi László (edit.): *Áz új adójog magyarázata 2010*, Budapest, HVG-ORAC Kft., 2010, 871.; § 3 point 18 of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax

⁶ § 3 point 18 a) of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax

⁷ § 3 point 18 b) of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax

⁸ Schedule No 6. to Act CXVII of 1995

The income from small-scale agricultural producer activities is one type of income derived from self-employment activities⁹ within the aggregate taxed earnings, so income is determined by itemized expense accounting or 10 per cent expense ratio.¹⁰

Small-scale agricultural producers (including agricultural smallholders using flat-rate taxation) with revenues less than 600,000 forints annually from such activities shall not be required to consider income from such revenues, while if revenues exceed the above amount, income shall be determined based on all revenues included.¹¹

Small-scale agricultural producers using itemized expense accounting may deduct the following from their income from such activities¹²: a) if employing workers with at least 50 per cent disability, the monthly wages paid to each such employee, not to exceed the prevailing monthly minimum wage in effect on the first day of the month; with respect to apprentice training of vocational school students on the basis of apprenticeship agreement, as described by law, 24 per cent of the prevailing minimum wage for each student and for the month and any fraction thereof, or 12 per cent of the prevailing minimum wage for the month and any fraction thereof if the apprentice training is provided under a cooperation agreement concluded with the vocational school. A small-scale agricultural producer (for the purposes of this Section hereinafter referred to as 'employer') providing further and continuous employment to a vocational school graduate who has successfully completed the professional examination or to a previously unemployed person, or a person released from imprisonment within 6 months from the date of release, or a person released on parole, if not using flat-rate taxation, may deduct the amount of social security contribution paid during such employment, not to exceed a period of 12 months, from the revenues produced by such activities, regardless of whether such amounts can otherwise be claimed as expenses in the case of itemized expense accounting.

Agricultural smallholders using itemized expense accounting may claim 40 per cent of the revenues from such activities, deducted as smallholders' expense allowance, over and above verified expenses. In this case losses may not be deferred until, if so intended, such smallholders' expense allowance is claimed.¹³

In addition to the special cost accounting and income reduction rules, the legislator also provides the taxpayer with a tax break for the small-scale agricultural producer in the amount corresponding to the tax on his income from this activity,¹⁴ but this amount can not exceed 100,000 forints (327 euros). The two tax breaks are collectively referred to as small-scale agricultural producers' tax breaks.

⁹ § 8 of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax. The rate of tax in the year of 2017 is 15%, in principle, for all income subject to personal income tax.

¹⁰ Itemized cost accounting means that the taxpayer is entitled to deduct from his income the maximum amount of his income. 'Expense' according to § 4 (3) of Act CXVII of 1995 on Personal income tax; Only expenses directly connected to gainful activities, actually paid during the tax year exclusively for the purpose of gainful activities and for pursuing the activities, which are duly substantiated shall be recognized as expenses.

¹¹ § 23 of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax

¹² § 21 of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax

¹³ § 22 (6) of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax

¹⁴ § 39 (1) of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax; Szakács 2008, 852-853.

Furthermore, the law also favours agricultural smallholders by giving them the option of flat-rate taxation which in essence means that no substantive cost declaration has to be made instead it is based on the smallholders income.¹⁵ The basis is the flat-rate income which is calculated by subtracting the expense ratio determined by the Personal Income Tax and expressed in a percentage of income Act from the smallholders overall income.¹⁶

This results in an extremely low tax base for agricultural smallholders, generally 15% (expense ratio of 85%) and 6% for breeding and production of animal products (expense ratio of 94%).

Agricultural activities may be conducted by the taxpayer as a private entrepreneur as well but in this case he shall be subjected to the general rules with the exception of flat-rate taxation since that is also an option for private entrepreneurs conducting non-agricultural activities.

c-d: Value Added Tax

VAT is sector neutral, the agricultural sector is also subject to the general rules and the law only mentions agricultural products and agricultural activities in special exceptions. The VAT Act regulates the agricultural sector with its participants and the consumers of agricultural products through special provisions.

This specialty manifests in the tax rates and the special legal status of agricultural producers.

The rate of VAT affects the consumer price of products putting the burden on the end consumers. Providing tax benefits for basic food products is in some cases necessary for the central budget to prevent them from becoming impossible to pay for by low income consumers. The law defines three types of tax rates.¹⁷ The general tax rate of 27% and the reduced rates of 5% and 18%. These rates apply to different types of products and services. The general rate isn't specified by the Act, it is a collective rate which has to be applied to each transaction for which the legislator doesn't provide reduced tax rates.¹⁸

The 5% tax rate apply to herbal drugs and among others to domestic swine, cattle, sheep, goat and their meat, poultry meat eggs and milk. The 18% tax rate applies to milk products, grain and products made using these. Reduced tax rates therefore apply only to a limited circle of agricultural products.

Taxpayers in the agricultural sector are subject to the general rule but different types of special activities are provided with an option for special taxation method. This section focuses on the rules of taxation applied to producers conducting agricultural activities (agricultural producers). The special regulations benefit the taxpayers in two areas: the taxpayer is exempted from tax obligations and the related administrative burdens, through the compensational charges gain 'special budget

¹⁵ § 50-57 of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax

¹⁶ § 53 of Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax

¹⁷ § 82 (1)-(2) of VAT Act

¹⁸ Szakács 2008, 97.

assistance' which helps covering VAT costs related to their acquisitions.¹⁹ Agricultural activities are not subject to taxes but they don't allow for tax deduction and taxpayers have no return or accounting obligation regarding these activities. The law grants agricultural producers special legal status and also provides a legal definition from a VAT perspective.

A taxable person conducting agricultural activities shall mean one who fully or partially conducts agricultural activities, is qualified as micro entrepreneurship or self-employment by the special law, is established inland or otherwise has their place of residence or habitual residence inland. Agricultural activity shall mean the production or processing of products listed by the VAT Act and services provided with the use of instruments of self-owned businesses.²⁰

Compensational charges offset non-deductible taxes in cases of purchases from the conductor of the agricultural activity. Compensational charges are part of the consideration but not the buying price and have to be paid after the transaction by the buyer.²¹ The rate of the compensational charge is determined by the VAT Act at 12% for plants and herbal products, at 7% for livestock and animal products and also for providing services. Therefore compensational charges provide additional income for taxable persons conducting agricultural activities and the option to pass on VAT of acquisitions.

Compensational charges weigh only on the end consumer since the recipient has the option to deduct the VAT.

3. Legal provisions concerning the farm operator

a. Social security

In the Hungarian social security law there are not any specific provisions regarding the farm operator. Farm operation can be performed in many forms which entitles the person for social security benefits. Section 5 of Act LXXX of 1997 on the Eligibility for Social Security Benefits and Private Pensions and the Funding for These Services provide a list of insured persons in the Hungarian social security system.

Farm operator can act as private entrepreneurs, if not engaged in auxiliary activities, business partners, if not engaged in auxiliary activities, persons performing work for remuneration in any work-related relationship (under agency contract or in self-employment, other than private entrepreneurs) - not including the persons engaged in voluntary activities of public concern performed under specific other legislation, small-scale agricultural producers, if the length of time remaining until the appropriate retirement age and the length of service time already acquired is at least

¹⁹ § 197-253 of VAT Act

²⁰ § 198 point a-c) of VAT Act. Sections I and II of Appendix 7 of the Act list all the products and services in the field of agricultural activities (e.g. living plants, livestock, animal products, food products from the processing of agricultural products, field work, packing and storage of agricultural products).

²¹ § 201-202 of VAT Act

twenty years on the aggregate, excluding: (a) minors engaged in small-scale agricultural activities under a joint small-scale producer license and members of a farming homestead who are minors, (b) persons covered by insurance on other grounds²²

Benefits provided by the social welfare system are available through the health insurance and pension insurance systems. It means insured farm operators are entitled for the following social benefits: (1) Health insurance benefits: (a) health services; (b) cash benefits: (ba) infant care benefits, (bb) child-care benefits, (bc) sick-pay; (c) accident benefits: (ca) emergency medical services, (cb) benefits for accident-related injuries, (cc) accident compensation. (d) benefits provided to workers with disabilities: (da) invalidity allowance, (db) rehabilitation allowance; (2) Pension insurance benefits are: (a) social security pension benefits on one's own right: (aa) old-age benefits, (b) dependents' benefits: (ba) widow's pension, (bb) orphans' pension, (bc) parent's benefits, (bd) accident-related dependent's benefits. (3) Rehabilitation benefits.²³

The Hungarian social security system provides for a wide range of services in the case of incapability of work. There is not a separate accident benefits pillar, it can be found in the health and pension pillar of the social security system.²⁴

According to Section 8 insurance of farm operator as insured person shall be suspended: (a) for any period of leave of absence without pay, except if: (aa) receiving infant care benefits, child-care benefits, child-care assistance benefits, child-care allowance or child-rearing allowance during the leave of absence, or (ab) the leave of absence without pay is taken for caring for a sick child below the age of twelve; (ac) the leave of absence without pay is taken for serving as a voluntary reservist; (b) for any period of unauthorized leave; (c) for any period of exemption from work (service), except if the employee is to be paid his average earnings for any duration of exemption from work in accordance with labor regulations, or if wages (remuneration), average earnings (absentee pay), or sick-pay had been paid; (d) for any period of pre-trial detention and imprisonment, unless the defendant was cleared of all charges by final verdict, or if the criminal proceedings were dismissed, or if the defendant was acquitted by final court verdict after sentencing; (e) for the duration of suspension of legal practice, and as regards notaries public and patent agents, for the duration of suspension of their membership in the relevant association; (f) during the period of suspension of private entrepreneurial activities. (g) for the duration of suspension of animal-health service activities of veterinary practitioners; (h) for the duration of suspension of apprenticeship agreements; (i) in cases not mentioned in Paragraphs a)-h), when the employment underlying insurance relationship is suspended in accordance with specific other legislation.²⁵

²² Prugberger Tamás: A társadalombiztosítás alanyai, in: Tóth Hilda (edit.): *Szociális jog - Társadalombiztosítási jog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 16-19.

²³ Section 14 of Act LXXX of 1997 on the Eligibility for Social Security Benefits and Private Pensions and the Funding for These Services

²⁴ Prugberger Tamás: Alapkérdések, in: Tóth Hilda (edit.): *Szociális jog - Társadalombiztosítási jog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 13., 169-176.

²⁵ See more in: Tóth Hilda (edit.): *Szociális jog - Társadalombiztosítási jog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 17-19.

4. Legal provisions concerning agricultural workers

a. Working conditions provided by contract (duration, wage ...)

Act I of 2012 on Labour Code does not contain any special provision on agricultural workers, therefore as a main rule, the general provisions shall apply. Section 201 of the Labour Code refers to simplified employment and occasional work relationship, according to which agricultural work can be performed. Any employment contract for simplified employment or occasional work shall be considered null and void if the parties are engaged under an employment relationship at the time it was concluded. An existing employment contract may not be modified by the parties to conclude a simplified employment or occasional work relationship. There are several provisions which shall not apply to this kind of employment relationship.²⁶ The daily working time may be arranged based on an irregular work schedule regardless of any working time banking arrangement or payroll period arrangement.

However, agricultural work might be performed within the framework of public employment.²⁷

b. Recruitment of migrant European and non-European workers

The Labour Code and any other code referring to employment relationship within which agricultural can be performed shall apply having regard to the rules of international private law. Unless otherwise provided for, Labour Code shall apply to persons who normally work in Hungary.²⁸

Act CXXV of 2003 on equal treatment prescribes the general equal treatment principle to people regardless their race, nationality and forms of employment, ie. working conditions.

c. Employee organisations and trade unions

Provisions of employee organisations (work councils) and trade unions shall apply to agricultural workers as well under the scope of Labour Code. However, there are not any specific provisions relating to them.

²⁶ Section 203 of Act I of 2012, Details can be found in Act LXXV of 2010 on simplified and occasional work.

²⁷ Jakab Nóra: Közfoglalkoztatás Magyarországon, in: Jakab Nóra – Borkuti Eszter – Rácz Orsolya (edit.): *Szociális Jog I. Európai és magyar foglalkoztatás támogatási- és munkaügyi, valamint munkavédelmi igazgatási jog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 63-66.

²⁸ Section 3 of Act I of 2012

d. Collective employment agreements

Agricultural workers are not excluded from the right to cooperate and to conclude collective agreements. However in order to conclude to collective agreement they shall be strong enough to cooperate. As small-scale agricultural producers and agricultural smallholders they are not able to determine work conditions by means of practising their collective rights.

e. Social security contributions and taxes

Agricultural workers, besides the cases of being insured as farm operator, are insured in the following cases too according to Section 5 of Act LXXX of 1997 on the Eligibility for Social Security Benefits and Private Pensions and the Funding for These Services: (a) persons engaged in employment under employment contract in the private or public sector; (b) cooperative members, if participating in the cooperative's activities in person under contract of employment, contract of agency or personal service contract, not including the persons pursuing a full-time course of study in a school cooperative group - also during the period of suspension of his student relationship before reaching the age of twenty-five years -, and members of cooperatives performing work in a social cooperative within the framework of member's work relationship; (c) persons performing work for remuneration in any work-related relationship (under agency contract or in self-employment, other than private entrepreneurs) - not including the persons engaged in voluntary activities of public concern performed under specific other legislation²⁹ - if the income from these activities comprising part of the contribution base for the month reaches thirty per cent of the prevailing minimum wage, or one-thirtieth of the said minimum wage for each calendar day;

According to Section 16 of Act LXXX of 1997 in addition to the persons insured listed above health services are also available to persons receiving agricultural benefits (old-age allowance, occupational disability benefits, widow's allowance, increased old-age allowance, occupational disability benefits, widow's allowance).

Section 18 of Act LXXX of 1997 insured persons are required to pay health insurance contributions in kind, monetary health insurance contributions and labour market contributions (hereinafter referred to collectively as 'health insurance and labour market contributions'), as well as pension contributions, furthermore, private entrepreneurs and business partners engaged in auxiliary activities are required to pay pension contributions. Private entrepreneurs engaged in auxiliary activities and business partnerships on any business partner who is engaged in auxiliary activities shall also pay the above mentioned contributions.³⁰

²⁹ See Act LXXXVIII of 2005

³⁰ The rate of pension contributions payable by insured persons, by private entrepreneurs and by business partners engaged in auxiliary activities, and by members of social cooperatives performing work within a member's work relationship, is 10 per cent. The rate of health insurance and labor market contributions payable by insured persons is 8.5 per cent. Health insurance and labor market contributions shall comprise 4 per cent of health insurance

Employers shall contribute to sick-pay expenses. Contributions are paid on the income comprising part of the contribution base by the rates in effect at the time of payment. Contributions shall also be paid on income paid out (disbursed) after the termination of the relationship that is subject to compulsory insurance if considered to comprise part of the contribution base.

According to Act CXVII of 1995 on personal income tax there is a distinction between 'Small-scale agricultural producer' and 'Agricultural smallholder'.

'Small-scale agricultural producer' shall mean a private individual above the age of 16 who is engaged in activities aimed at producing the products listed in Annex 6 on his own farm in Hungary (hereinafter referred to as 'small-scale farming activities'), who is not recognized as a private entrepreneur in respect of these activities but possesses a small-scale producer license, including the private individual registered as a family estate farmer in the register maintained for this purpose, and any members of the family of such private person who participate in the family homestead in a form other than employment, with respect to all of them in connection with the revenue (income) from the activity or activities aimed to produce the products listed in Annex 6. For the purposes of this provision: (a) 'own farm' shall mean the entitlement of the private individual who is actually conducting the production activities to dispose over the production equipment (including leased land and equipment), the organization of production and - with the exception of cultivating sowing seeds under contract and breeding, fattening, and tending livestock under contract - the use of the results of production; (b) 'small-scale producer license' shall mean an official document containing the data provided for by government decree, with facilities to register the income generated by small-scale farming activities, issued and validated pursuant to the provisions therein specified; (c) in respect of cultivating sowing seeds under contract and breeding, fattening, and tending livestock under contract, the full delivered (gross) price of the product or animal shall be regarded as the income from small-scale farming activities, whereupon the delivery price of the product or animal may be claimed as an expense when determining income. 19)³¹ 'Agricultural smallholder' shall mean any small-scale agricultural producer whose revenue from such activities does not exceed 8 million forints in a tax year.

Regarding the taxation of agricultural small holders is detailed in Sections 16. (income from self-employment activities) 21-22. (agricultural producers using itemized expenses) 24. (income from activities other than self-employment) 39. (allowances on certain specific activities) 46. (tax advance payment liability) 50. (flat rate taxation of private entrepreneurs and agricultural smallholders).

contributions provided in kind, 3 per cent of health insurance contributions provided in money, and 1.5 per cent in labor market contributions. The amount of health services contributions payable by private entrepreneurs engaged in auxiliary activities, by business partnerships on behalf of any business partner who is engaged in auxiliary activities, by social cooperatives on behalf of their members performing work within a member's work relationship shall be 7,110 forints monthly (237 forints per day, less than 1 euro).

³¹ Established by Subsection (3) of Section 2 of Act CI of 2004, effective as of 1 January 2005. Applies to income obtained and tax liabilities arising subsequent to 1 January 2005. Amended: by subparagraph 2 paragraph (1) Section 212 of Act LXXXI of 2008. In force: as of 01.01.2009.

Act CXVII of 1995 does refer to Agricultural block exempted (ABER) aid³² and 'De minimis aid'.³³

5. Legal provisions concerning the agricultural holding³⁴

First, we remark in relation to this topic, that in the Hungarian regulation there are big deficiencies at present, and the lack of special rules on the agricultural holdings and also on the land inheritance reduce seriously the competitiveness of the Hungarian agricultural law.

a. The inheritance of agricultural land and holding

In 2013 the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land (hereafter referred to as Land Transaction Act)³⁵ was created which introduced serious restrictions in reference to transaction of agricultural lands (e.g. terms to turn into a farmer,³⁶ legal institution of approval by the authority³⁷, to make statements which are necessary

³² Agricultural block exempted (ABER) aid' shall mean aid provided pursuant to Articles 1-14 and 17 of Commission Regulation (EU) No. 702/2014 of 25 June 2014 declaring certain categories of aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ L 193, 01.07.2014, p. 1-75).

³³ De minimis aid granted in the agricultural sector' shall mean aid provided under Commission Regulation (EU) No. 1408/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid in the agriculture sector (OJ L 352, 24.12.2013, p. 9-17).

³⁴ „This part of the work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 titled „Public Service Development Establishing Good Governance” in *Győző Concha Doctoral Program*.”

³⁵ Act CXXII of 2013; See about the circumstances of adoption of the Act: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 109-119.

³⁶ See more about the definition of the farmer: Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 121-135.; Raisz Anikó: Women in Hungarian Agriculture, in: Esther Muñiz Espada – Leticia Bourges (szerk.): *Agricultura Familiar*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014, 125-142.; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

³⁷ See further about the approval by the authority: Bobvos Pál: A földforgalom hatósági engedélyezés alá eső tulajdonszerzési jogcímei, in: Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015, 61-67.; Jani Péter: A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda, in: Ágoston Eszter Ildikó (edit.): *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2013, 15-28.

to acquisition of ownership³⁸). Two more legislation will regulate the area beside the Land Transaction Act, which are namely the Holding Regulation Act and the Production Organization Act,³⁹ but these have not already been created.

The new Land Transaction Act was expected to enshrine in law the order of intestate succession relating to agricultural lands, because the previous Act⁴⁰ was not included provision relating to agricultural inheritance too, but in more European countries there are special regulations in force, which are relating to this issue, but it has not been done. The legislature was explicitly excluded from the scope of the Act the case of the acquisition of landownership with intestate succession.⁴¹ We mention here, that however the scope of the Act is extended to the acquisition of landownership on the basis of disposition of property, the restrictions of acquisition of ownership are applicable in this case with some deflections, which are named in the Land Transaction Act. Compared to the acquisition of ownership on other title, a fundamental difference is, that the notary public's task is to send the disposition of property to the agricultural administration body for approval. The provisions on preemption right shall be ignored in this procedure, and the opinion of the local land commission shall not be requested.⁴² The agricultural administration body shall consider the eligibility of the heir and as to whether testamentary disposition is predisposed to breach or circumvent restrictions on land acquisitions. If it refuses to approve the acquisition, such disposition of the will shall be considered invalid.⁴³

In December 2013 the Parliament adopted the Act CCXII of 2013 (hereafter referred to as Act on Land), which disposes on several provisions and transitional rules related to Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land, but this Act includes provisions on intestate succession of agricultural lands either.

Because of the lack of special rules, the agricultural land and the agricultural holding shall be inherited according to the general civil-law rules, which rules do not take into consideration the nature of the agricultural land, and it can have serious effects. It can easily happen, that persons who are other than farmers will acquire the ownership of land, in this case it has bigger chance, that the agricultural area will not be farmed appropriately. It is a typical case, that more successors will be entitled to acquire the land, for example if the legator has more children, and they will acquire the ownership of this in proportion of their shares, and the land will be fragmented in this way. This is in contrast with the purpose of the Land Transaction Act's preamble, for example the creation of estates sufficient in size for viable and economically feasible agricultural production, or eliminating the detrimental consequences of a fragmented estate structure in terms of ownership.

³⁸ See further: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről, *Östermelő*, 2013/4, 7-10.

³⁹ § 1 (2)-(3) of Land Transaction Act

⁴⁰ Act LV of 1994 on Arable Land

⁴¹ § 6 (2) of Land Transaction Act

⁴² See more in: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 93-110.

⁴³ § 34 of Land Transaction Act

However we can find one rules on the agricultural land- inheritance in our Civil Code, which is namely the apropos of disclaimer of inheritance.⁴⁴ On the basis of this the heir shall be entitled to separately disclaim inheritance of a farmland, its equipment, accessories, livestock, and tools and implements, if he is not engaged in agricultural production by profession. With this the Act gives the opportunity, that a successor who is engaged in agricultural production by profession receives possibly the agricultural land and the adherent instruments. This rule was considered favourable anyway, because according to the main rule, the successor can refuse the estate only as a whole, and only by the above mentioned inheritance assets can be disclaimed separately by the successor.

We can tell in conclusion, that special rules⁴⁵ shall be needed to configure anyway. Because we don't find such provisions in the Land Transaction Act, so these rules should regularize in a separate Act on land inheritance.

b. Legal status of the holding

In Hungary the agricultural land means the subject of the regulation, and not the agricultural holding.⁴⁶ But we have to wait for the creation of the special rules-contained Act regarding to the agricultural holding⁴⁷ yet, as we referred to this earlier.

We can find only one definition in reference to the category of the agricultural holding in the Land Transaction Act, according to this agricultural holding shall mean the basic organization unit of production equipment and other means of agricultural production (land, agricultural equipment, other assets) operated with the same objective, functioning also as a basic economic unit by way of economic cohesion.⁴⁸ The Act declares a special type of the agricultural holding as well, namely the family farm.⁴⁹ In the Act on Land we can find some transitional provisions too in reference to the agricultural holding, when it says that until the entry into force of cardinal law

⁴⁴ § 7:89 (2) of Civil Code; See more in: Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 52-57.

⁴⁵ See about the regulatory models of other countries: Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 211-239.

⁴⁶ Szilágyi János Ede: Az agrár- és vidékfejlesztési jog elmélete, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 25.

⁴⁷ See more about the regulation of agricultural holding: Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 55-77.

⁴⁸ § 5 point 20 of Land Transaction Act

⁴⁹ § 5 point 4 of Land Transaction Act: *family farm*: an agricultural holding registered by the agricultural administration body as a family farm.

relating to agricultural holdings, family farm should be thought of such collective of the lands which are in the ownership and use of the members of farming family, furthermore the immovable and movable assets, which are belonging to the land and marking in the inventory – in particular building, edifice, agricultural equipment, accessories, machine, livestock, resource –, and the utilization of this under the contract between the members of the farming family rest on the total employment of one family member and on the contribution of the other family members, and which registered by the agricultural administration body as family farm.⁵⁰

6. Environmental regulations – water management

Out of the topics in the area of environmental law we touch upon the water management in our report, and within this we bring into focus the issues connected to the protection of drinking water.

In Hungary numerous regulations⁵¹ are concerning to the protection and use of water. From these, we have to highlight the Fundamental Law⁵² of the country first of all. The Fundamental Law took over the provisions of the previous Constitution⁵³ relating to the right to a healthy environment and the right to physical and mental health, and it also supplemented this provisions relating to the water with the rule, that Hungary „shall facilitate the enforcement of the right to physical and mental health... by providing access to potable water.”⁵⁴ One new provision of the Fundamental Law compared to the previous Constitution is in the Article P (1), namely that „natural resources, particularly... water resources... shall comprise the nation's common heritage; responsibility to protect and preserve them for future generations lies with the State and every individual.”⁵⁵

⁵⁰ § 4 of Act on Land

⁵¹ For example Fundamental Law of Hungary (25 April 2011), Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection, Act LVII of 1995 on the Water Management, Act CXLIV of 2009 on Water Associations, Act CCIX of 2011 on Water Utility Service, Act LIII of 1996 on Nature Conservation.

⁵² Fundamental Law of Hungary (25 April 2011)

⁵³ The Constitution of the Republic of Hungary, Act XX of 1949

⁵⁴ Article XX (2) of Fundamental Law

⁵⁵ See further about it: Fodor László-Bujdos Ágnes: Right to Environment and Right to Water in the Hungarian Fundamental Law, in: Szabó Marcel-Greksza Veronika (edit.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, University of Pécs, Faculty of Law, Centre of European Research and Education, 2013, 34-48.; Szilágyi János Ede : Affordability of Drinking-water and the New Hungarian Regulation Concerning Water Utility Supplies, in: Szabó Marcel-Greksza Veronika (edit.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, University of Pécs, Faculty of Law, Centre of European Research and Education, 2013, 68-83.; Raisz Anikó: Water as the Nation's Common Heritage in the Frame of the Common Heritage of Mankind, in: Szabó Marcel-Greksza Veronika (edit.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, University of Pécs, Faculty of Law, Centre of European Research and Education, 2013, 84-96.

As we already mentioned it, we can find provisions about protection of water in more acts, we would like to highlight and present one from these focusing on the protection of drinking water and the competitiveness promoting provisions of national agricultural law of this. This is the Act LVII of 1995 on the water management, which formulates general prescriptions relating to water management too. These requirements include, that drinking water supply, waters which serve the mineral and medicinal water utilization or designated for that purpose must be kept with designation and maintenance – rate of which is determined in specific measure – of protective area, protective zone of water abstraction in enhanced protection and safety (water resources protection); the water authority can order restriction of ownership and use according to specific measure on the basis of act on water management in order to protect of long-range drinking water base or with theoretical water rights licence already committed water resources.⁵⁶

One of the most important provision of the act is, that it determines the order of water demand's meeting, which shall be as follows: (1) subsistence drinking and public health, disaster preparedness, (2) medical, and associated with the population's alimentation directly serving productive and service activity, (3) water supplies for animals, fish-farming, (4) nature conservation, (5) irrigation, (6) economic, (7) other (such as sport, recreation, holiday, bathing, tourism) water use.⁵⁷

If the restriction of water use becomes necessary, the order of the restriction is the reverse of the meeting's order detailed above. If the available quantity of water reduces from natural or other unverifiable reason, – with the exception of subsistence water use – the water use can be limited, ceased or abolished beside the retention of safety requirements in the order of the restriction of water use without compensation.⁵⁸

We have tried to highlight some rules, which are positive in the protection of hungarian drinking water anyway, and help the competitiveness of our agricultural law. As the obstacle of competitiveness we assign on this topic, that too many measures contain provision concerning to the protection of water, so the regulation of this area is too difficult to see and follow.

Closing remarks

12 national reports expressed on the congress. We have heard the lectures of Germany, Belgium, Bulgaria, Spain, France, the Netherlands, Poland, Romania, the United Kingdom and Slovakia, and an individual report from a Spanish presenter.

On the basis of the lectures the first statement of the Commission II was that it is very hard to compare and rate the effect of the acts concerning to the competitiveness. Nevertheless, the Commission formulated some recommendations in connection with the issued topics.

⁵⁶ § 14 (2)-(3) of Act on the Water Management

⁵⁷ See further: Szilágyi János Ede: *Vízjog – Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 147.

⁵⁸ § 15 (4)-(6) of Act on the Water Management

First, the Commission recommends the European harmonisation at least on the fiscal and social territory; however, it accepts that the harmonisation doesn't concern to all branches of the legal protection, and it can result the risk, that it can ensure only a minimum level of protection. Furthermore, it seems that some areas have to belong to national competence henceforward: civil agricultural law (e.g. lease, inheritance).

In addition, the Commission suggested too that the countries should adjust the laws to the market requirements faster, and it formulated in relation to the future reform of the Common Agricultural Policy, that the supports of the second pillar should aim better the husbandry.

HORNYÁK Zsófia* – JAKAB Nóra – NAGY Zoltán*** – OLAJOS István******
A nemzeti agrárjog versenyképességét befolyásoló tényezők

Jelen tanulmány az Európai Agrárjogi Egyesület (CEDR) két évente megrendezésre kerülő nemzetközi konferenciájára készült, amelyet idén szeptember 21. és 23. között rendeztek meg a franciaországi Lille-ben. A tudományos munka három bizottságban zajlott, melyek közül mi a II. Bizottságban képviseltük Magyarországot, ahol a vizsgálódás középpontjában két kérdés állt, nevezetesen, hogy mely nemzeti rendelkezések segítik elő a nemzeti agrárjog versenyképességét, valamint, hogy melyik nemzeti rendelkezések csökkentik azt. A javasolt témakörök közül mi a következőket vettük górcső alá a kérdések megválaszolása kapcsán: a földre és tulajdonra vonatkozó jogi előírásokat, a termék értékesítés jogi szabályozását, az adójogi rendelkezéseket, a gazdaság üzemeltetőjére vonatkozó jogi előírásokat, a mezőgazdasági dolgozókra vonatkozó szabályokat, a mezőgazdasági üzemre vonatkozó előírásokat, valamint a környezetjogi rendelkezések köréből pedig a vízgazdálkodással kapcsolatos szabályozást.

1. Földre és tulajdonra vonatkozó jogi előírások¹

a. Földhöz való hozzáférés, hozzájutás (bérleti formák, tulajdon jogok...)

b. Termeléshez való hozzáférés (pl. kvóták ...) és a kitermeléssel kapcsolatos jogok (pl. adminisztratív ellenőrzések)

7. A termék értékesítés jogi szabályozása

a. Minőség megjelölések

Nemzeti jelentésünk első részében a földhöz és a termeléshez való hozzáférés² mellett arról fogunk beszámolni, hogy segítik elő a különböző megjelelések a helyben

* dr. jur., tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: joghzs@uni-miskolc.hu

** dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: civnora@uni-miskolc.hu

*** dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu

**** dr. jur., PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

¹ A kutatás a tanulmány ezen részénél a Bolyai János Ösztöndíj keretében valósult meg.

² A földforgalom elemzésére készült agrárjogi, alkotmányjogi és európai jogi magyar nyelvű irodalom: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hítelben, *Hítel*, 2013/6, 111-121.; Andréka Tamás – Horváth Ákos – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19.; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71.; Bányai Krisztina:

A zsebszerződésekről a jogi környezet változásainak tükrében, in: Stipta István (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium = Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus 13. Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014, 7-33.; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 16-27.; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országban, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832.; Csák Csilla: Az 1945-ös földreformtól a hatályos magyar földtulajdoni és földhasználati viszonyok kialakulásáig, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*. I. kötet, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 36-59.; Csák Csilla: A földtulajdon- és használati viszonyok változása a nagybirtokrendszer megszűntetésétől a rendszerváltás időszakáig, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 57-78.; Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Östermelő*, 2014/2, 10-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium = Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus 14, Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233.; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 44-55.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* c. konferencián elhangzott előadás, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14.; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 73-87.; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar székfőkiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135.; Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális

szabályai, in: Juhász Ágnes (szerk.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/16, 111-127.; Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258.; Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 11-166.; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014. Új-vidék, VMTT*, 2015, 120-173.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Norer, Roland: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Richli, Paul (coord.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2013, 367-387.; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 121-135.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53-55.; Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, m.a.; Orlovits Zsolt (szerk.): *Földforgalmi szabályozás*, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65.; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74.; Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 269-281.; Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/9, 48-61.; Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 109-119.; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.; Szilágyi János Ede: Espace rural: cadre juridique et mise en oeuvre, Rapport général de la Commission II, 2017, m.a.; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista földviszonyok neoliberális diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/1, 109-136.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157.; Trócsányi László:

termelt, és minőségi áruk versenyképességét, és a magyar jog melszervezetei segítik, melyek pedig hátráltatják a termékek értékesítését.³

A magyar alaptörvény különleges nemzeti értéként kezeli a földet, mint természeti erőforrást. A föld a nemzeti közjogban a természeti erőforrások egyike, nemzeti kincs melynek a termőképességének megőrzése, és a GMO mentes hasznosítása az Alaptörvényben garantált. 2014 óta az 1 ha feletti föld tulajdonjogát csak az szerezheti meg, aki megfelel a földműves fogalom hármas feltételrendszeréből legalább 1 feltételnek. Vagy mezőgazdasági közép fokú végzettséggel rendelkezik, vagy legalább 3 éve mezőgazdasági tevékenységből adózott jövedelme keletkezett, vagy egy olyan társaság tulajdonosa 25%-ban, melynek a jövedelme több mint 50%-ában mezőgazdasági tevékenységből származik. A szabályozás elemeiben hasonlít a francia és a német jogban bevett mezőgazdasági termelő fogalomra, azonban sokkal enyhébb annál, ugyanis itt a feltételek vaglyagosak, és már legalább 1 feltétel teljesítése alkalmassá teszi a jelentkezőt a feltételek teljesítésére. A földműves státus a Járási Hivatal Földhivatalában induló bejegyzési eljárással keletkezik. A státus megléte feltétele annak, ha valaki földre nézve átruházással tulajdont kíván szerezni. A föld tulajdonjogának átruházással történő megszerzéséhez megyei Kormányhivatal Földhivatali Osztályának előzetes engedélyezése szükséges. A szerzéshez a szerzőnek érvényes adásvételi szerződéssel kell rendelkeznie a föld tulajdonosával.

Alkotmányos identitás és európai integráció, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2014/76, 473–482.; Trócsányi László: *Constitutions nationales et intégration européenne: L'exemple hongrois*, Brüsszel, Bruylant, 2015; Trócsányi László: Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2015/77, 319-328.; Vidékfejlesztési Minisztérium: *Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében*, 2012. május 30., in: <http://2010-2014.kormany.hu/download/1/f1/90000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%2016.12.20.>

³ A termékek védelmével és a szellemi alkotásokkal foglalkozó legfontosabb magyar nyelvű irodalom: Bukodi Blanka: Az agrárjogi kerekasztal alakuló ülése, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 39-49.; Prugberger Tamás–Szabó Ágnes: Szükséges-e a szaporítóanyagokat minősíteni? *Studia iurisprudentiae doctorandorum Miskolciensis*, 2013/12, 335-350.; Szabó Ágnes: A növényfajta-oltalmára létesült nemzetközi egyezmény és a növényfajta-oltalmat érintő nemzetközi szabályok, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2011/2, 569-594.; Szabó Ágnes: Szabadalom – növényfajta-oltalom – tájfajta, *Profectus in litteris*, 2011/3, 273-284.; Szabó Ágnes: Nemzeti értékek és hungarikumok, *Védjegyvilág*, 2012/1, 1-6.; Szabó Ágnes: Lisszabontól Genfig az agrár termékek földrajzi árujelző oltalmának szabályozására figyelemmel, *Védjegyvilág*, 2016/1-2; Szilágyi János Ede: Földrajzi árujelzők szabályozása multilaterális nemzetközi megállapodásokban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2, 95-120.; Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009; Szilágyi János Ede: Az eredetvédelem egyes aktuális kérdései: a magyar termék és a hungarikum, in: Pogácsás Anett (szerk.): *Quaerendo et Creando: Ünnepi kötet Tattay Levente 70. születésnapja alkalmából*, Budapest, Szent István Társulat, 2014, 607-621.; Szilágyi János Ede: A borjog helye a magyar és az európai uniós joganyagokban, in: Sipta István, Jámborné Róth Erika (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma*, Miskolc, 2005. november 9., Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa, Miskolc: Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centrum, 235-240.; Szilágyi János Ede: Protection of Origin and Wine Law: Eredetvédelem és borjog, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/6, 62-89.

Az adásvétel azonban csak akkor jöhet létre a felek között, ha a magyar jogszabályok által elővásárlási joggal rendelkező személyek közül nincs olyan, aki az engedélyezési eljárásban érvényesen gyakorolni kívánja ezt a jogát. Ezért a felek közti szerződést a szerződés legfontosabb, személyes adatainak titkosítása mellett fel kell tölteni a kormányzati portálra, és a helyben szokásos módon 60 napra ki kell hirdetni. Az elővásárlásra jogosultak ez alatt az idő alatt tehetnek a szerződésre olyan elfogadó nyilatkozatot, melyben a vevő helyére lépnek. A tulajdonszerzés engedélyezésére vonatkozó eljárásban minden esetleges szerzőnek nyilatkoznia kell arról, hogy a földet művelési ágának megfelelően, sajátjaként használja, 5 éven keresztül nem vonja ki a művelésből, nincs korábban megkötött földhasználati szerződésen alapuló díjtartozása, nem állapítottak meg vele szemben, hogy a földforgalmi szabályok kijátszására szerződést kötött. Aki elővásárlási jogát kívánja gyakorolni, azt is meg kell jelölni, hogy megállapodáson vagy jogszabályon alapul az elővásárlási joga, illetve a vevőnek lenne-e másik joggyakorlóval szemben ilyen jogosultsága. Ennek megjelölése azért fontos, mert ha az eladó olyan vevővel köt szerződést, akinek erősebb az elővásárlási joga, akkor harmadik személy az adott földre nem tesz eredményesen elővásárlási jognyilatkozatot.

A 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény kiemelten kezeli a biológiai sokféleség megőrzését. Az Alaptörvény Alapvetés részének P) cikkében deklarálja, hogy *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”*

Az EGK 1993-ban indította el az Euroterroirs, Európa Vidékei Programot, annak érdekében, hogy a tagállamokban összegyűjtsék és leírják a hagyományos mezőgazdasági termékek és élelmiszerek. A Földművelésügyi Minisztérium e programhoz kapcsolódva 1998–2002 között készítette el a Hagyományok – Ízek – Régiók Gyűjteményt. A magyar tájfajták és őshonos állatok, valamint a helyi, hagyományos élelmiszerek tudományos leírását tartalmazó HIR-Gyűjtemény Magyarország genetikai és gasztronómiai öröksége. A Programhoz kapcsolódik a Hagyományok Ízek Régiók védjegy (védjegyjogosult: Földművelésügyi Minisztérium), amelynek használati joga iránt folyamatosan lehet pályázatot benyújtani a Földművelésügyi Minisztériumhoz.

A hungarikumok a magyar nemzeti értékek körén belül olyan megkülönböztetésre, kiemelésre méltó nemzeti értékek, amelyek a történelmi vagy a mai Magyarországra jellemző tulajdonságaikkal, egyediségükkel, különlegességükkel és minőségükkel a magyarság csúcsteljesítményei és (a) amelyeket belföldön és külföldön egyaránt a magyar kultúra és tudomány eredményeként tartanak számon, (b) amelyek védett nemzeti érték, (c) amelyek a jogszabály szerinti egyedi értékelés alapján a Hungarikum Bizottság hungarikummá minősít vagy (d) a törvény erejénél fogva hungarikumnak minősül.

Az egyes önkéntes megkülönböztető megjelölések élelmiszereken történő használatáról szóló 74/2012. (VII.25.) VM-rendelet szabályozza a magyar termék, a hazai termék és a hazai feldolgozású termék vagy ezekkel egyenértékű jelölés, használatának a feltételeit.

A magyar termék, a hazai termék és a hazai feldolgozású termék vagy ezekkel egyenértékű jelölés használata az élelmiszer származásával kapcsolatban nyújt tájékoztatást a fogyasztók részére. A megkülönböztető megjelölés rendelkezik minőségre utaló tartalommal is, annak ellenére, hogy nem az élelmiszer minőségét tanúsítja.

A magyar termék, a hazai termék és a hazai feldolgozású termék színes ábrás tanúsító védjegyek jogosultja mindhárom tanúsító védjegy szabályzatát a 74/2012. (VII. 25.) VM-rendelet előírásainak megfelelően készítette el.

A 74/2012. (VII. 25.) VM-rendeletben szabályozott megkülönböztető jelzések használatával kapcsolatban nem kötelező a magyar termék, a hazai termék és a hazai feldolgozású termék színes ábrás tanúsító védjegyek használata. Az élelmiszer-előállítók más megjelölést is bejelenthetnek védjegyoltalom iránt a rendeletben foglaltakkal összhangban, de gondoskodniuk kell a megjelölések megfelelő használatának ellenőrzéséről.

Speciális feltételi lehetnek a növényfajták szabadalmaztathatóságának az alábbiak szerint Újdonság: Új a növényfajta, ha a szaporítóanyagát nem hozták forgalomba az elsőbbségi napot megelőző a) egy évnél korábban belföldön b) négy évnél, illetve szőlő, fa esetében hat évnél korábban külföldön: Megkülönböztethetőség (distinctness) Egyneműség (uniformity) Állandóság (stability).

A DUS követelményeket fajtakísérletben kell vizsgálni a fajtanévvel kapcsolatban. A nemesítő hozzájárulása szükséges a) a szaporítóanyag előállításához, szaporítás céljából való előkészítéséhez, forgalomba hozatalra való ajánlásához, exportjához, importjához és e célokból raktáron tartásához b) az oltalom kiterjed a terményre és c) az abból előállított termékre, továbbá d) a lényegében származtatott fajtára. Az oltalom korlátjának minősül a nemesítői kedvezmény – a továbbfejlesztéshez használható az előállított fajta, és a mezőgazdasági mentesség- a termelő saját maga által előállított termékét szaporítóanyagként visszatarthatja. Az oltalom időtartama szőlők és fák esetén a megadástól számított 30-dik év végéig, egyéb növények esetén a 25. év végéig tart

2. A nemzeti agrárjog versenyképességét érintő egyes adójogi rendelkezések- személyi jövedelemadó, általános forgalmi adó

a-b: A személyi jövedelemadó

Agrárjogi szempontból a személyi jövedelemadó törvény veszi figyelembe leginkább az ágazat sajátosságait. A legtöbb magánszemély a mezőgazdasági tevékenységet nem egyéni vállalkozóként, hanem kiegészítő jövedelemszerzés céljából végzi, és ez a falusi lakosság részére fontos jövedelemforrás. Az ágazat másik sajátossága a költségek nagy hányada, illetve ezek igazolhatóságának kérdése. Mindamellet, hogy az agrárium nagy költségigényű ágazat, a költségek jó része saját maga által végzett munkában, vagy saját előállítású termény felhasználásában ölt testet, amelyről bizonylattel nem rendelkezik az adózó.

Mindezek alapján adózási szempontból speciálisan kezeli az 1995.évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról (Szja. tv.) a mezőgazdasági tevékenységet végző magánszemélyek e tevékenységből származó bevételét. Létrehozza a mezőgazdasági őstermelő és kistermelő adójogi kategóriáját, adómentességeket határoz meg, bevételt csökkentő kedvezményeket biztosít, speciális kistermelői költségátalányt állapít meg, adókedvezményt biztosít a mezőgazdasági őstermelő számára, különleges adózási szabályként az átalányadózás szabályait állapítja meg.

Az agrárjogi területhez kapcsolódóan több adómentesség emelhető ki, mint vagyonnevesítés során megszerzett szövetkezeti üzletrész átruházásából származó jövedelem, termőföldért kapott életjáradék, termőföld átruházásából és bérbeadásából származó jövedelem, illetményföld-juttatás. A felsorolásból is látszik, hogy az adójog főként a termőfölddel kapcsolatos jövedelmeket mentesíti a személyi jövedelemadó alól.

Az Szja. tv. az adómentesség biztosítása mellett a *mezőgazdasági tevékenységet végző adóalanyok* számára biztosít kedvező adózási feltételeket.⁴

Sajátos szabályozás vonatkozik a mezőgazdasági őstermelőre és a mezőgazdasági kistermelőre, illetve a mezőgazdasági őstermelőkre vonatkozó szabályokat alkalmazza a törvény a családi gazdálkodókra és közreműködő családtagjaikra is, továbbá kiterjeszti a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv által vezetett ügyfél-nyilvántartási rendszerben nyilvántartott mezőgazdasági termelő magánszemélyre.

*Mezőgazdasági őstermelő*⁵ az a magánszemély, aki a 16. életévét betöltötte, saját gazdaságában a törvényben felsorolt termékek előállítására irányuló tevékenységet nem egyéni vállalkozóként folytatja, és őstermelői igazolvánnyal rendelkezik.

Saját gazdaság alatt a termelést ténylegesen végző magánszemély rendelkezési jogosultságát kell érteni az eszközei (ideértve a bérelt földterületet és a bérelt eszközöket is), a termelés szervezése és – vetőmag-bértermelés, a bérnevelés, a bérhízalás és a kihelyezett állat tartása esetének kivételével – a termelés eredménynek felhasználása felett.⁶

Az adójog az *őstermelői igazolvány* fogalmát is meghatározza, mint az őstermelői tevékenységből származó bevételek nyilvántartására alkalmas, hitelesített, jogszabályban meghatározott eljárási rendben kiadott, érvényesített igazolványt, amely tartalmazza a mezőgazdasági őstermelő azonosító adatait, illetve az adókötelezettség teljesítéséhez szükséges egyéb, külön jogszabályban meghatározott adatokat.⁷

Az Szja. tv. a különleges adózási feltételeket csak a *mezőgazdasági őstermelői tevékenységet végző* magánszemélyek számára biztosítja, azaz a mezőgazdasági őstermelő fogalmának fontos eleme a tevékenység, illetve a termék, amire irányul ez a tevékenység.

⁴ Szakács Imre: *Az adózás nagy kézikönyve*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2008, 762.

⁵ Hadi László (szerk.): *Az új adójog magyarázata 2010*, Budapest, HVG-ORAC Kft., 2010, 871.; Szja. tv. 3. § 18. pont.

⁶ Szja. Tv. 3. § 18. pont a.

⁷ Szja. Tv. 3. § 18. pont b.

Mezőgazdasági őstermelői tevékenységnek minősül a saját gazdaságban történő növénytermelés, ültetvénytelepítés, állattenyésztés, termékfeldolgozás, ha az a saját gazdaságban előállított alapanyag felhasználásával történik, a saját gazdaságban egyes mezőgazdasági termékek jogszabályba nem ütköző gyűjtése, saját tulajdonú földterületen végzett erdőgazdálkodás, ha az előállított termék vagy tevékenység az Szja. tv.-ben meghatározottak körébe tartozik.⁸

A mezőgazdasági kistermelő fogalma a mezőgazdasági őstermelő fogalmán belül egy szűkebb fogalmat takar. Mezőgazdasági kistermelőnek tekintjük azt a mezőgazdasági őstermelőt, akinek a tevékenységből az adóévben megszerzett bevétele a 8 millió forintot (26.230 Euro) nem haladja meg. A külön kategóriának azért van jelentősége, mivel kedvezőbb adózási feltételeket biztosít számára a törvény.

A mezőgazdasági őstermelő tevékenységből származó jövedelem az összevontan adózó jövedelmeken belül az önálló tevékenységből származó jövedelmek közé tartozik,⁹ így a jövedelem megállapítása tételes költségelszámolással vagy 10%-os költségnyad elszámolásával történik.¹⁰

A törvény a mezőgazdasági őstermelő esetén adómentes bevételi kategóriát is meghatároz, így ha az őstermelői tevékenységből származó bevétel a 600.000 forintot (1967 euro) nem haladja meg, akkor a bevételből jövedelmet nem kell figyelembe venni.¹¹

A tételes költségelszámolást alkalmazó mezőgazdasági őstermelő számára a jogalkotó lehetővé tesz bevételt csökkentő kedvezmények igénybevételét,¹² mint a legalább 50%-ban megváltozott munkaképességű alkalmazott foglalkoztatása esetén, legfeljebb a hónap első napján érvényes havi minimálbérnek megfelelő mértékben, a szakképző iskolai tanuló gyakorlati képzése esetén a minimálbér 24%-ának, illetve az iskolával kötött együttműködési megállapodás esetén a minimálbér 12%-ának megfelelő mértékben. Szintén bevételcsökkentő kedvezmény a munkanélküli személy, szabadságvesztésből 6 hónapon belül szabaduló, továbbá pártfogó felügyelet alatt álló személy, sikeres szakmai vizsgát tett szakképző iskolai tanuló továbbfoglalkoztatása esetén, a foglalkoztatása ideje alatt, de legfeljebb 12 hónapon át fizetett társadalombiztosítási járulék összege.

⁸ Szja. Tv. 6. sz. melléklete

⁹ Szja. tv. 8. § Az adó mértéke 2017-ben 15 % főszabály szerint minden a személyi jövedelemadó alá tartozó jövedelemre.

¹⁰ A tételes költségelszámolás azt jelenti, hogy az adózó maximum a bevételének mértékéig bevételeiből jogosult költségek levonására. Költség, az Szja. tv. 4. § (3) bekezdés alapján, a bevételszerző tevékenységgel közvetlenül összefüggő, kizárólag a bevétel megszerzése, a tevékenység folytatása érdekében a naptári évben ténylegesen kifizetett, szabályszerűen igazolt kiadás. A törvény a kiadás tényleges kifizetésétől függetlenül költségnek minősíthet más tételeket is, törvényi vélelem alapján.

¹¹ Szja. tv. 23. §

¹² Szja. tv. 21. §

Kizárólag a mezőgazdasági kistermelő számára *kistermelői költségátalányt* állapít meg a törvény, amelynek révén a tételes költségelszámolást alkalmazó mezőgazdasági kistermelő, az e tevékenységéből származó bevételéből, a bevétel 40%-át igazolás nélkül számolhatja el költségként, az igazolt költségein felül.¹³

A speciális költség-elszámolási és bevételcsökkentő szabályok mellett még további kedvezményként *adókedvezményt* is biztosít a jogalkotó a mezőgazdasági őstermelő számára, az e tevékenységéből származó jövedelme adójának megfelelő összegben,¹⁴ de mértéke legfeljebb 100 ezer forint (327 euro) lehet. A két adókedvezményt együttesen hívjuk *őstermelői adókedvezménynek*.

A mezőgazdasági kistermelőt preferálja továbbá a törvény azáltal, hogy lehetővé teszi számára a különleges szabályokat tartalmazó *átalányadózás* választását. Az átalányadózás lényege, hogy nem kell tételes költségelszámolást végrehajtani, az átalányadót a bevételekből kiindulva kell meghatározni.¹⁵ Az átalányadó alapja az átalányadózó jövedelem, amelyet úgy számolunk ki, hogy a bevételeket csökkentjük az Szja. tv.-ben meghatározott, bevételek százalékában kifejezett költséghányaddal.¹⁶

Az adóalap (jövedelem) tehát rendkívül alacsony mértékű lesz a mezőgazdasági kistermelőnél, hiszen normál esetben 15% (költséghányad 85%), illetve állattenyésztés és állati termék előállításánál 6% (költséghányad 94%).

A mezőgazdasági tevékenységet az adóalany egyéni vállalkozóként is végezheti, de ebben az esetben az általános szabályok vonatkoznak rá – az átalányadózás kivételével –, mivel ezt a nem mezőgazdasági tevékenységet végző egyéni vállalkozó is választhatja.

c-d: Az általános forgalmi adó szabályai

Az általános forgalmi adó szektorsemleges, azaz főszabályként az agrárszektorra is az általános szabályok vonatkoznak, és csak speciális szabályozásként említi a törvény a mezőgazdasági termékeket és a mezőgazdasági tevékenységet végzőket. Az Áfa törvény szabályai kivételes szabályokban rendelkeznek az agrárszektorban résztvevőkről, és az agrártermékek fogyasztóiról.

A különös szabályozás egyrészt az adómértékekben, másrészt a mezőgazdasági termelő különleges jogállásán és speciális szabályozásán keresztül valósul meg.

Az általános forgalmi adó a végső fogyasztót terheli, azaz az adó mértékének növelése és csökkentése befolyásolja a fogyasztói árat a végső fogyasztók számára. A központi költségvetés számára fontos érdek lehet, hogy az alapvető élelmiszerek tekintetében kedvezményes adókulcsokat alkalmazzon, azaz ezek ára az adómérték miatt nem váljon megfizethetetlenné az alacsonyabb jövedelmű fogyasztók számára. A törvény három adókulcsot határoz meg.¹⁷

¹³ Szja. tv. 22. § (6) bekezdés

¹⁴ Szja. tv. 39. § (1) bek., Szakács 2008, 852-853.

¹⁵ Szja. tv. 50-57/A. §

¹⁶ Szja. tv. 53. §

¹⁷ Áfa tv. 82. § (1)-(2) bekezdés

Általános adómértékként a 27%-os adókulcsot, illetve kedvezményes adókulcsokként az 5%-os és a 18%-os adókulcsot. Ezek az adómértékek különféle termékekhez és szolgáltatásokhoz kapcsolódnak. Az általános adómértéket nem nevesíti a törvény, ez ún. gyűjtő kulcs, azaz minden olyan termékértékesítésnél és szolgáltatásnyújtásnál fel kell számítani, ahol nem biztosít a jogalkotó kedvezményes adókulcsot.¹⁸

A mezőgazdaságot érintően a kedvezményes 5%-os kulcs a gyógynövény drogokra, többek között az élő háziasított sertésre, szarvasmarhára, juhra, kecskére és ezek húsára, illetve a baromfihússra, tojásra, tejre vonatkozik. A 18%-os kulcs a tejtermékekre, gabonára, illetve ezek felhasználásával készült termékekre vonatkozik. A kedvezményes kulcs tehát csak korlátozott mezőgazdasági termékkörre vonatkozik.

Az agrárszektorba tartozó adóalanyok is főszabályként az általános szabályok szerint adóznak, de egyes speciális tevékenységet végző adóalanyok számára a törvény lehetőséget biztosít különleges adózási mód alkalmazására. Témánk szempontjából a *mezőgazdasági tevékenységet folytató adóalany* (mezőgazdasági termelő) adózási szabályainak van kiemelt jelentősége. A különleges szabályozás két szempontból előnyös az adóalany számára, egyrészt mentesül az adókötelezettségek, illetve az ezzel járó adminisztratív terhek alól, másrészt a kompenzációs feláron keresztül az adóalany `egyfajta saját költségvetési támogatásban' részesül, illetve mivel nincs adólevonási joga, ezen keresztül megtérülhet a beszerzéseiben felmerült ÁFA összege.¹⁹ A mezőgazdasági tevékenységet folytató adóalany e tevékenysége tekintetében – a termékimport kivételével – adó fizetésére nem kötelezett, de adólevonási jogát sem gyakorolhatja, illetve nem terheli bevallási és elszámolási kötelezettség. A törvény mezőgazdasági tevékenységet folytató adóalanyként a mezőgazdasági termelő különleges jogállásáról beszél, így meghatározza az adójogi fogalmát is az általános forgalmi adó szempontjából.

Mezőgazdasági tevékenységet folytató adóalany, amely egészben vagy túlnyomó részben mezőgazdasági tevékenységet folytat, külön törvény szerinti mikro és önálló vállalkozás (vagy ilyennek minősülne) és gazdasági céllal belföldön telepedett le, illetve ennek hiányában lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye belföldön van. *Mezőgazdasági tevékenységnek* minősül az áfa törvényben felsorolt termékek saját vállalkozásban történő termelése és feldolgozása illetve a saját vállalkozás eszközei felhasználásával nyújtott szolgáltatás.²⁰

Az adóalanyról a le nem vonható adó ellentételezése gyakorlatilag a kompenzációs feláron keresztül valósul meg, a mezőgazdasági tevékenységet folytató adóalanytól történő felvásárlás esetén. A kompenzációs felár az ellenérték részeként, de a felvásárlási áron felül, a mezőgazdasági tevékenységet folytató adóalany e tevékenysége körében teljesített termékértékesítése, szolgáltatásnyújtása után,

¹⁸ Szakács 2008, 97.

¹⁹ Áfa tv. 197-253. §

²⁰ Áfa tv. 198. § a-c. pont. A törvény 7. sz. mellékletének I. és II. részében felsorolja a mezőgazdasági tevékenység körébe tartozó termékeket és szolgáltatásokat (pl. élő növény, élő állat, állati termék, mezőgazdasági termékek feldolgozásából származó élelmiszer-ipari termék, talajművelés, mezőgazdasági termékek csomagolása, tárolása).

az átvevő adóalany által kötelezően fizetendő összeg.²¹A kompenzációs felár mértékét az áfa tv. meghatározza, jellemzően növények és növényi termékek esetén 12%, élő állatok és állati termékek esetén 7%, szolgáltatások esetén pedig szintén 7%. A kompenzációs felár tehát többletbevételt biztosít a mezőgazdasági tevékenységet végző adóalany számára, illetve lehetőséget biztosít a beszerzéseire eső áfa áthárítására.

A kompenzációs felár a végső fogyasztót terheli csak, mivel az átvevő adóalany jogosult ezt előzetesen felszámított adóként figyelembe venni, azaz a törvényi feltételek fennállása esetén adólevonási jog illeti meg.

3. A földművesre vonatkozó jogszabályi rendelkezések

a. Társadalombiztosítás

A magyar társadalombiztosítási szabályok között nem találunk kifejezetten a földművesre vonatkozó szabályokat. A 2013. évi CXXII. törvény - a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról meghatározza a földműves fogalmát, aki Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve (a) mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat, és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy (b) a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködésként végzi.

A földforgalmi törvény értelmében, tehát a földműves természetes személy, aki e tevékenységet több jogviszony keretében is elláthatja. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXXI. törvény 5. §-a rendelkezik a biztosított fogalmáról, amelyből kiindulva a földműves az alábbi jogviszonyok létesítésével lesz jogosult társadalombiztosítási ellátásokra: (a) a kiegészítő tevékenységet folytatónak nem minősülő egyéni vállalkozó, (b) a kiegészítő tevékenységet folytatónak nem minősülő társas vállalkozó, (c) a díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében (megbízási szerződés alapján, egyéni vállalkozónak nem minősülő vállalkozási jogviszonyban) személyesen munkát végző személy – a külön törvényben meghatározott közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy kivételével – amennyiben az e tevékenységből származó, tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér harminc százalékát, illetőleg naptári napokra annak harmincad részét.²²

²¹ Áfa tv. 201-202. §

²² Prugberger Tamás: A társadalombiztosítás alanyai, in: Tóth Hilda (szerk.): *Szociális jog - Társadalombiztosítási jog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 16-19.

Amennyiben a földműves személy biztosítottnak minősül, az alábbi ellátások illetik meg: (a) Egészségbiztosítási ellátások: (a1) egészségügyi szolgáltatás; (a2) pénzbeli ellátások: (a2i) csecsemőgondozási díj, (a2ii) gyermekgondozási díj, (a2iii) táppénz; (a3) baleseti ellátások: (a3i) baleseti egészségügyi szolgáltatás, (a3ii) baleseti táppénz, (a3iii) baleseti járadék; (a4) megváltozott munkaképességű személyek ellátásai: (a4i) rokkantsági ellátás, (a4ii) rehabilitációs ellátás. (b) Nyugdíjbiztosítási ellátások: (b1) társadalombiztosítási saját jogú nyugellátás: öregségi nyugdíj, (b2) hozzátartozói nyugellátás: (b2i) özvegyi nyugdíj, (b2ii) árvaellátás, (b2iii) szülői nyugdíj, (b2iv) baleseti hozzátartozói nyugellátások; (c) rehabilitációs járadék.²³

Keresőképtelenség esetén tehát a magyar társadalombiztosítási rendszer széleskörűen nyújt ellátásokat. A nyugat-európai megoldásoktól eltérően Magyarországon nem létezik önálló balesetbiztosítási ág.²⁴

A 8. § szerint a fenti személy biztosítása szünetel: (a) a fizetés nélküli szabadság ideje alatt, kivéve, ha (aa) a fizetés nélküli szabadság idejére csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, gyermekgondozást segítő ellátás, gyermekgondozási segély vagy gyermeknevelési támogatás kerül folyósításra, vagy (ab) a fizetés nélküli szabadságot tizenkét évesnél fiatalabb beteg gyermek ápolása címén veszik igénybe, (ac) azt önkéntes tartalékos katonai szolgálat teljesítése céljából veszik igénybe, (b) az igazolatlan távollét időtartama alatt, (c) a munkavégzési (szolgálatteljesítési) kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt, kivéve, ha a munkavégzés alóli mentesítés idejére a munkaviszonyra vonatkozó szabály szerint átlagkereset jár, vagy munkabér (illetmény), átlagkereset (távolléti díj), táppénzfizetés történt, (d) az előzetes letartóztatás, szabadságvesztés tartama alatt, kivéve, ha a letartóztatottat az ellene emelt vád alól jogerősen felmentették, vagy a büntetőeljárást megszüntették, továbbá, ha az elítéltet utóbb a bíróság jogerősen felmentette, (e) az ügyvédi tevékenység szünetelésének ideje alatt, a közjegyző, a szabadalmi ügyvivő kamarai tagságának szüneteltetése alatt, (f) az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének ideje alatt, (g) az állat-egészségügyi szolgáltató tevékenységet végző állatorvos tevékenységének szünetelése alatt, (h) a tanulószerveződés szüneteltetésének időtartama alatt, (i) az a)-h) pontban nem említett olyan esetben, amikor külön jogszabály szerint a biztosítás alapjául szolgáló jogviszony szünetel.²⁵

4. A mezőgazdasági dolgozóra vonatkozó szabályok

a. Szerződésben meghatározott munkafeltételek (tartam, személyi alaphár)

A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény csak átvitt értelemben tartalmaz speciális rendelkezéseket a mezőgazdasági dolgozókra.

²³ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXXI. törvény 14. §

²⁴ Prugberger Tamás: Alapkérdések, in: Tóth Hilda (szerk.): *Szociális jog - Társadalombiztosítási jog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 13., 169-176.

²⁵ Lásd még: Tóth Hilda (szerk.): *Szociális jog - Társadalombiztosítási jog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 17-19.

A 201. § szerint a munkáltató és munkavállaló egyszerűsített foglalkoztatásra vagy alkalmi munkára irányuló munkaviszonyt létesíthetnek. Érvénytelen az egyszerűsített foglalkoztatásra vagy alkalmi munkára irányuló munkaszerződés, ha annak megkötése időpontjában a felek között munkaviszony áll fenn. A felek a munkaszerződést egyszerűsített foglalkoztatásra vagy alkalmi munkára irányuló munkaviszony létrehozása érdekében nem módosíthatják. A felek munkaszerződést törvényben meghatározott minta-munkaszerződés felhasználásával is köthetnek. A munkaviszony a törvényben meghatározott bejelentési kötelezettség teljesítésével jön létre. A 203. § felsorolja azokat a rendelkezéseket, amelyeket nem lehet alkalmazni ideiglenes munkaviszony esetén a Munka Törvénykönyve rendelkezései közül.²⁶

Mezőgazdasági tevékenység ezen túl közfoglalkoztatás keretében is ellátható.²⁷

b. Migráns európai és nem európai dolgozók toborzása

A migráns dolgozók foglalkoztatása során figyelemmel kell lenni a nemzetközi magánjog, a nemzetközi jog és az Európai Unió szabályaira. Az antidiszkriminációs szabályozás alapját az Alaptörvény, továbbá az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény tartalmazza.²⁸

c. Munkavállalói szervezetek és szakszervezetek

Magyarországon a munkavállalók kizárólag a Munka Törvénykönyve alapján szervezkehetnek szakszervezetet létrehozva. Amennyiben a munkáltató mezőgazdasági jellegű tevékenységet végez, és a munkavállalók szervezkehetnek, szakszervezetet alapíthatnak a 270-275. §-okban foglaltaknak megfelelően.

d. Kollektív szerződés

A c. pontban meghatározott esetben, amennyiben a szakszervezet munkáltatónál munkaviszonyban álló tagjainak száma eléri (a) a munkáltatóval munkaviszonyban álló, (b) munkáltatói érdek-képviseleti szervezet által kötött kollektív szerződés esetében a kollektív szerződés hatálya alá tartozó munkavállalók létszámának tíz százalékát, kollektív szerződést köthet.²⁹

²⁶ Részleteket az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény tartalmaz.

²⁷ Lásd erről: Jakab Nóra: Közfoglalkoztatás Magyarországon, in: Jakab Nóra – Borkuti Eszter – Rácz Orsolya (szerk.): *Szociális Jog I. Európai és magyar foglalkoztatás támogatási- és munkaügyi, valamint munkavédelmi igazgatási jog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 63-66.

²⁸ Lásd erről: Bruhács János: Nemzetközi jog I. Általános rész, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 1998; Gyulavári Tamás – Kádár András Kristóf: A magyar antidiszkriminációs jog vázlata, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2009; Jakab Nóra: Az egyenlőbánásmód nemzetközi, európai és magyar összefüggései, Miskolc, Bíbor kiadó, 2016.

²⁹ Lásd erről: Kiss György: *Munkajog*, Budapest, Osiris, 2005; Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*, Pécs, Akadémiai Doktori Értekezés, 2006; Prugberger, Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2002.

Mezőgazdaságban dolgozók számára azonban meglehetősen nehéz a kollektív jogok gyakorlása.

e. Társadalombiztosítási hozzájárulások és adók

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXXI. törvény 5. § szerint mezőgazdasági dolgozók biztosítottak minősülnek az alábbi esetekben is: (a) ha munkaviszonyban állnak, tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatásuk teljes vagy részmunkaidőben történik, (b) ha szövetkezet tagjai, akik a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködnek, kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagját – 25. életévének betöltéséig a tanulói, hallgatói jogviszonya szünetelésének időtartama alatt is –, a közérdekű nyugdíjas szövetkezet öregségi nyugdíjban részesülő tagját, valamint a szociális szövetkezetben tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot, (c) ha a személy díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében (megbízási szerződés alapján, egyéni vállalkozónak nem minősülő vállalkozási jogviszonyban) személyesen munkát végző személy - a külön törvényben meghatározott³⁰ közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy kivételével - amennyiben az e tevékenységből származó, tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér harminc százalékát, illetőleg naptári napokra annak harmincad részét.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXXI. törvény 16. §-a szerint mezőgazdasági járadékban (öregségi, munkaképtelenségi, özvegyi járadékban, növelt összegű öregségi, munkaképtelenségi, özvegyi járadékban) részesülő személy egészségügyi szolgáltatásra jogosult.

A társadalombiztosítási ellátások és a munkaerő-piaci célok fedezetére a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. és 19. §-ai szerint: (a) a biztosított természetbeni egészségbiztosítási járulékot, pénzbeli egészségbiztosítási járulékot és munkaerő-piaci járulékot (a továbbiakban együtt: egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulékok), valamint nyugdíjjárulékot, a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozó nyugdíjjárulékot, (b) a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után a társas vállalkozás, valamint a 39. § (2) bekezdésében említett személy egészségügyi szolgáltatási járulékot, (c) az egészségügyi szolgáltatások fedezetére a külön törvényben meghatározott személy egészségügyi hozzájárulást fizet. A foglalkoztató a táppénzkiadásokhoz hozzájárul. A járulékokat a járulékalapot képező jövedelem kifizetésekor irányadó járulékmértékek szerint kell megfizetni.

³⁰ Lásd: 2005. évi LXXXVIII. törvény.

A járulékokat a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony megszűnését követően kifizetett (kiosztott) járulékalapot képező jövedelem után is meg kell fizetni.³¹

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény megkülönbözteti az alábbi adózókat: mezőgazdasági őstermelő és mezőgazdasági kistermelő.³²

A mezőgazdasági kistermelő adózására a törvény 16. 21-22., 24. 39. 46. 50. szakaszai tartalmaznak még rendelkezéseket.³³

³¹ A biztosított által fizetendő egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék mértéke 8,5 százalék. Az egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékon belül a természetbeni egészségbiztosítási járulék 4 százalék, a pénzbeli egészségbiztosítási járulék 3 százalék, a munkaerő-piaci járulék 1,5 százalék. A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után a társas vállalkozás, tagi munkavégzés esetén a szociális szövetkezet által fizetendő egészségügyi szolgáltatási járulék havi összege 7110 forint (napi összege 237 forint, kevesebb, mint egy euró).

³² Mezőgazdasági őstermelő: az a 16. életévét betöltött, belföldön lévő saját gazdaságában a 6. számú mellékletben felsorolt termékek előállítására irányuló tevékenységet (a továbbiakban: őstermelői tevékenység) folytató, ezen tevékenysége tekintetében nem egyéni vállalkozó magánszemély, aki ennek igazolására őstermelői igazolvánnyal rendelkezik, ideértve az erre a célra létesített nyilvántartásban családi gazdálkodóként bejegyzett magánszemélyt és e magánszemélynek a családi gazdaságban nem foglalkoztatottként közreműködő családtagját is, mindegyikre vonatkozóan a 6. számú mellékletben felsorolt termékek előállítására irányuló tevékenysége(i)nek bevétele (jövedelme) tekintetében. E rendelkezés alkalmazásában

a) saját gazdaság alatt a termelést ténylegesen végző magánszemély rendelkezési jogosultságát kell érteni a termelési eszközei (ideértve a bérelt földterületet, eszközöket is), a termelés szervezése és - a vetőmag-bértermelés, a bérnevelés, a bérhizlalás és a kihelyezett állat tartása esetének kivételével - a termelés eredményének felhasználása felett;

b) őstermelői igazolvány az őstermelői tevékenységből származó bevételek nyilvántartására alkalmas, hitelesített, kormányrendelet által előírt adattartalommal, az ott meghatározott eljárási rendben kiadott, illetve érvényesített igazolvány;

c) vetőmag-bértermelés, bérnevelés, bérhizlalás, kihelyezett állattartás esetén őstermelői tevékenységből származó bevétel a termék vagy állat teljes átvételi (bruttó) ára azzal, hogy a jövedelem megállapításakor a termék vagy állat kihelyezési értéke költségként érvényesíthető. Mezőgazdasági kistermelő: az a mezőgazdasági őstermelő, akinek az e tevékenységből az adóévben megszerzett bevétele a 8 millió forintot nem haladja meg.

³³ A személyi jövedelemadóról szóló törvény meghatározza az alábbi fogalmakat is: Agrár csoportmentességi (ABER) támogatás: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2014. június 25-i 702/2014/EU rendelet (HL L 193 2014.07.01. 1-75.) 1-14. és 17. cikkei szerinti támogatás. Mezőgazdasági csekély összegű (de minimis) támogatás: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2013. december 18-i 1408/2013/EU rendelet (HL L 352 2013.12.24. 9-17.) szerinti támogatás.

5. A mezőgazdasági üzemre vonatkozó jogi előírások³⁴

Ezen témakör kapcsán előjáróban megjegyezzük, hogy jelenleg nagy hiányosságok találhatók a magyar szabályozásban, és mind a mezőgazdasági üzemekre, mind pedig a földöröklésre vonatkozó speciális szabályok hiánya erősen csökkenti a magyar agrárjog versenyképességét.

a. A mezőgazdasági föld és üzem öröklése

2013-ban született meg a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény (a továbbiakban: földforgalmi törvény),³⁵ mely komoly korlátozásokat vezetett be a mezőgazdasági földek forgalmára vonatkozóan (pl. földművéssé válás feltételei,³⁶ hatósági jóváhagyás intézménye³⁷, tulajdonszerzéshez szükséges nyilatkozatok megtétele³⁸). A földforgalmi törvényen kívül viszont még két további jogszabály fogja a területet szabályozni, nevezetesen az üzemszabályozási és a termelésszervezési törvény,³⁹ ám ezek megalkotására még nem került sor.

Az egyik elvárás az új földforgalmi törvénnyel szemben a mezőgazdasági földekre vonatkozó törvényes öröklési rend jogszabályba foglalása volt – hiszen a korábbi törvény⁴⁰ sem tartalmazott rendelkezést az agráröröklésre vonatkozóan,

³⁴ „A mű ezen része a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Concha Győző Doktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

³⁵ 2013. évi CXXII. törvény; A törvény elfogadásának körülményeiről lásd: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 109-119.

³⁶ A földműves fogalmával kapcsolatosan lásd még: Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 121-135.; Raisz Anikó: Women in Hungarian Agriculture, in: Esther Muñoz Espada – Leticia Bourges (szerk.): *Agricultura Familiar*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014, 125-142.; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

³⁷ A hatósági jóváhagyás kapcsán lásd még: Bobvos Pál: A földforgalom hatósági engedélyezés alá eső tulajdonszerzési jogcímei, in: Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015, 61-67.; Jani Péter: A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda, in: Ágoston Eszter Ildikó (szerk.): *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2013, 15-28.

³⁸ Lásd bővebben: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről, *Östermelő*, 2013/4, 7-10.

³⁹ Földforgalmi törvény 1. § (2)-(3) bekezdés

⁴⁰ 1994. évi LV. törvény a termőföldről

amelyre vonatkozóan viszont több európai országban is speciális szabályozás van érvényben –, ám ez nem történt meg. A jogalkotó kifejezetten kivette a törvény hatálya alól a föld tulajdonjogának törvényes örökléssel történő megszerzésének esetét.⁴¹ Itt jegyezzük meg, hogy a végintézkedés alapján történő földtulajdonszerzésre viszont kiterjed a jogszabály hatálya, a tulajdonszerzési korlátozások alkalmazandóak ebben az esetben, néhány eltéréssel, melyeket a földforgalmi törvény külön nevesít. Alapvető különbség a többi jogcímen történő tulajdonszerzéshez képest, hogy a közjegyző feladata a végintézkedés megküldése a mezőgazdasági igazgatási szervnek jóváhagyás céljából. Ebben az eljárásban figyelmen kívül kell hagyni az elővásárlási jogról szóló rendelkezéseket, a helyi földbizottság állásfoglalását sem kell kérni.⁴² A mezőgazdasági igazgatási szerv azt vizsgálja, hogy az örökös szerzőképesége fennáll-e, a végintézkedés nem eredményezi-e tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését. Ha megtagadja a tulajdonszerzés jóváhagyását, akkor a végrendelet ezen rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni.⁴³

2013 decemberében az Országgyűlés elfogadta a 2013. évi CCXII. törvényt (a továbbiakban: földről szóló törvény), mely a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról rendelkezik, ám ez a törvény sem tartalmaz rendelkezéseket a mezőgazdasági földek törvényes öröklése tárgyában.

Speciális szabályok hiányában a mezőgazdasági föld, és a mezőgazdasági üzem az általános polgári jogi szabályok szerint öröklődik, mely szabályok nincsenek tekintettel a mezőgazdasági föld jellegére, aminek komoly következményei lehetnek. Könnyen előfordulhat, hogy földművesnek nem minősülő személy fogja megszerezni a föld tulajdonjogát, ezesetben pedig nagyobb az esélye annak, hogy a mezőgazdasági terület nem megfelelően lesz művelve. Tipikus eset, hogy több örökös is jogosult lesz a földre – például több gyermeke van az örökhagyónak –, amelynek tulajdonjogát örökrészük arányában fogják megszerezni, mely így felaprózódik. Ez ellentétben áll a földforgalmi törvény preambulumban lefektetett célokkal, mint például hogy élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok jöjjenek létre, vagy hogy a birtokelaprózódások hátrányos következményei a mezőgazdaság tulajdoni szerkezetét ne terheljék.

A Polgári Törvénykönyvünk egy szakaszában viszont találkozunk mezőgazdasági földdel kapcsolatos öröklési szabállyal, még hozzá az örökség visszautasítása kapcsán.⁴⁴ Ez alapján az örökös külön is visszautasíthatja a mezőgazdasági termelés célját szolgáló föld, a hozzá tartozó berendezés, felszerelési tárgy, állatállomány és munkaeszközök öröklését, amennyiben nem foglalkozik hivatásszerűen mezőgazdasági termeléssel. Ezzel a törvény egy lehetőséget biztosít,

⁴¹ Földforgalmi törvény 6. § (2) bekezdés

⁴² Erről lásd még: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 93-110.

⁴³ Földforgalmi törvény 34. §

⁴⁴ Ptk. 7:89. § (2) bekezdés; Erről lásd még: Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitantes and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 52-57.

hogy a mezőgazdasági földet és a hozzátartozó eszközöket esetlegesen egy hivatásszerűen mezőgazdasággal foglalkozó örökös kapja meg. Ez a szabály mindenképpen kedvezőnek mondható, hiszen főszabály szerint a hagyatékot csak egyben utasíthatja vissza az örökös, csak a korábbiakban felsorolt hagyatéki vagyonelemek esetén van lehetőség külön azok visszautasítására.

Összegzőként elmondhatjuk, hogy mindenképpen szükség lenne speciális szabályok⁴⁵ kialakítására, mivel ilyen rendelkezésekkel nem találkozunk a földforgalmi törvényben, így ezeket a kérdéseket egy külön földöröklési törvényben kellene rendezni.

b. Az üzem jogi státusza

Magyarországon a szabályozás tárgyát a mezőgazdasági föld jelenti, és nem a mezőgazdasági üzem.⁴⁶ Ám ahogy arra már utaltunk, a mezőgazdasági üzemre⁴⁷ vonatkozó speciális szabályokat tartalmazó törvény megalkotására még várnunk kell.

A mezőgazdasági üzem kategóriájára vonatkozóan mindösszesen egy fogalmi meghatározást találunk a földfogalmi törvényben, e szerint mezőgazdasági üzem az azonos céllal működtetett mezőgazdasági termelési tényezők (föld, mezőgazdasági felszerelés, egyéb vagyonelemek) szervezeti alapegysége, amely a gazdasági összetartozás révén gazdálkodási alapegység is.⁴⁸ A törvény a mezőgazdasági üzem egy speciális fajtáját is nevesíti, méghozzá a családi gazdaságot.⁴⁹ A földről szóló törvényben is találunk bizonyos átmeneti rendelkezést a mezőgazdasági üzemre vonatkozóan, mikor kimondja, hogy a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó sarkalatos törvény hatálybalépéséig családi gazdaság alatt a gazdálkodó család tagjainak a tulajdonában és használatában álló földek, továbbá a földhöz tartozó, leltárban megjelölt ingatlan és ingó vagyontárgyak - így különösen épület, építmény, mezőgazdasági berendezés, felszerelés, gép, állatállomány, készlet - olyan együttesét kell érteni, amelynek a gazdálkodó család tagjai között létrejött szerződés szerinti hasznosítása egy családtag teljes foglalkoztatásán és a többi családtag közreműködésén alapul, és amelyet a földművelésügyi igazgatási szerv családi gazdaságként nyilvántartásba vett.⁵⁰

⁴⁵ Más országok szabályozási modellje kapcsán lásd: Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 211-239.

⁴⁶ Szilágyi János Ede: Az agrár- és vidékfejlesztési jog elmélete, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 25.

⁴⁷ Az agrárüzem szabályozásáról lásd bővebben: Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Kiadó, 2013, 55-77.

⁴⁸ Földforgalmi törvény 5. § 20. pont

⁴⁹ Földforgalmi törvény 5. § 4. pont: *családi gazdaság*: a mezőgazdasági igazgatási szervnél családi gazdaságként nyilvántartásba vett mezőgazdasági üzem.

⁵⁰ Földről szóló törvény 4. §

6. Környezetjogi rendelkezések – vízgazdálkodás

A környezetjogot érintő témakörök közül mi jelentésünkben a vízgazdálkodásra térünk ki, azon belül is az ivóvíz védelmével kapcsolatos kérdéseket vesszük górcső alá.

A vizek védelmével és használatával kapcsolatos kérdéseket nagyszámú jogszabály⁵¹ rendezi Magyarországon, melyek közül elsőként az ország Alaptörvényét⁵² szükséges kiemelnünk. Azon túl, hogy az Alaptörvény átvette a korábbi Alkotmány⁵³ egészséges környezethez való jogra és a testi és lelki egészséghez való jogra vonatkozó rendelkezéseit, ki is egészítette azokat a vízzel kapcsolatosan, még hozzá azzal, hogy a testi és lelki egészséghez való jog kapcsán kifejezetten nevesíti, hogy annak érvényesülését Magyarország „... az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával segíti elő”.⁵⁴ Az Alaptörvény egyik új rendelkezése még a korábbi Alkotmányhoz képest a P) cikk (1) bekezdésében található, vagyis hogy „a természeti erőforrások, különösen... a vízkészlet... a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”⁵⁵

Ahogy már említettük, több törvényben is található a vizek védelmére rendelkezés, mi most egyet kívánunk ezek közül kiemelni és bemutatni az ivóvíz védelmére koncentrálva, és annak a nemzeti agrárjog versenyképességét elősegítő rendelkezéseire fókuszáltnak. Ez pedig a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, mely jogszabály általános előírásokat is megfogalmaz a vízgazdálkodás vonatkozásában. Ezek között olvashatjuk, hogy az ivóvízellátást, az ásvány- és gyógyvíz hasznosítást szolgáló vagy erre kijelölt vizeket a vízkivétel védőidomainak, védőterületének külön jogszabályban meghatározott mértékű kijelölésével és fenntartásával fokozott védelemben és biztonságban kell tartani (vízbázisvédelem); a távlati ivóvízbázis vagy az elvi vízjogi engedéllyel már lekötött vízkészlet védelme

⁵¹ Többek között ide sorolható Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXIV. törvény, a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény.

⁵² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁵³ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1949. évi XX. törvény

⁵⁴ Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés

⁵⁵ Erről bővebben lásd: Fodor László-Bujdos Ágnes: Right to Environment and Right to Water in the Hungarian Fundamental Law, in: Szabó Marcel-Greksza Veronika (szerk.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, University of Pécs, Faculty of Law, Centre of European Research and Education, 2013, 34-48.; Szilágyi János Ede: Affordability of Drinking-water and the New Hungarian Regulation Concerning Water Utility Supplies, in: Szabó Marcel-Greksza Veronika (szerk.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, University of Pécs, Faculty of Law, Centre of European Research and Education, 2013, 68-83.; Raisz Anikó: Water as the Nation's Common Heritage in the Frame of the Common Heritage of Mankind, in: Szabó Marcel-Greksza Veronika (szerk.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, University of Pécs, Faculty of Law, Centre of European Research and Education, 2013, 84-96.

érdekében a vízügyi hatóság vízgazdálkodásról szóló törvény alapján, külön jogszabály szerinti tulajdoni és használati korlátozást rendelhet el.⁵⁶

A törvény egyik leglényegesebb rendelkezése, hogy meghatározza a vízigények kielégítésének sorrendjét, mely a következőképpen alakul: (1) létfenntartási ivó és közegészségügyi, katasztrófa-elhárítási, (2) gyógyászati, valamint a lakosság ellátását közvetlenül szolgáló termelő- és szolgáltató tevékenységgel járó, (3) állattartási, haltenyésztési, (4) természetvédelmi, (5) öntözési, (6) gazdasági, (7) egyéb (így például sport, rekreációs, üdülési, fürdési, idegenforgalmi célú) vízhasználat.⁵⁷

Ha a vízhasználat korlátozása szükségessé válik, a korlátozás sorrendje az előbbieken részletezett kielégítési sorrend fordítottja. Ha a felhasználható vízmennyiség természeti vagy egyéb elháríthatatlan okból csökken, a vízhasználat – a létfenntartási vízhasználat kivételével – a vízhasználat korlátozásának sorrendjében kártalanítás nélkül korlátozható, szüneteltethető, vagy a biztonsági követelmények megtartása mellett megszüntethető.⁵⁸

Igyekeztünk felvillantani egy-két szabályt, mely mindenképpen pozitívnak mondható a hazai ivóvíz védelemben, és amelyek az agrárjogunk versenyképességét segítik elő. A versenyképesség akadályaként jelen téma kapcsán azt emelnénk ki, hogy nagyon sok jogszabály tartalmaz rendelkezést a vízvédelem vonatkozásában, így annak szabályozása nehezen átlátható, azzal részleteiben nem foglalkozó személy részére kevésbé követhető.

Záró gondolatok

Tizenkét nemzeti jelentés hangzott el a konferencián. Meghallgathattuk Németország, Belgium, Bulgária, Spanyolország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Románia, az Egyesült Királyság és Szlovákia előadását, valamint egy egyéni jelentést is egy spanyol előadótól.

Az előadások alapján a II. Bizottság első megállapítása az volt, hogy nagyon nehéz összehasonlítani és értékelni a törvények hatását a versenyképességre. Ennek ellenére a Bizottság megfogalmazott néhány ajánlást az érintett témakörök kapcsán. Elsőként a Bizottság legalább a fiskális és a szociális területen európai harmonizációt javasol, ugyanakkor tudatában van annak, hogy a harmonizáció nem érinti a jogvédelem valamennyi ágát és azzal a kockázattal jár, hogy csak egy minimum védelmi szintet képes biztosítani. Továbbá úgy tűnik, hogy bizonyos területeknek továbbra is nemzeti hatáskörbe kell tartoznia: a polgári mezőgazdasági jog (pl. haszonbérlet, öröklés).

Ezenkívül a Bizottság azt is javasolta, hogy az egyes országok igyekezzenek gyorsabban hozzáigazítani a jogszabályokat a piaci követelményekhez, a Közös Agrárpolitika jövőbeni reformjára vonatkozóan pedig úgy fogalmazott, hogy a második pillérhez tartozó támogatásoknak jobban kellene céloznia a gazdálkodást.

⁵⁶ Vízgazdálkodásról szóló törvény 14. § (2)-(3) bekezdés

⁵⁷ Lásd még: Szilágyi János Ede: *Vízjog – Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 147.

⁵⁸ Vízgazdálkodásról szóló törvény 15. § (4)-(6) bekezdés

Bianka Enikő KOC SIS*
**Application of rights included in pillars of Aarhus Convention during the
environmental impact assessment of the Paks II. investment****

1. Introduction

Development of the nuclear power plant in Paks is one of the most important and current investments in the national energy sector¹ at present. The significance of this investment is that the Paks Nuclear Power Plant² has a great importance in electricity supply³ in Hungary, it produces⁴ 50% of the electricity. However the operating blocks will be stopped between 2032 and 2037, for this reason the lack in electricity production must be recovered (this necessity is also enhanced by the reason, that according to statistics, in the future the demand on electricity will

* dr., PhD Student, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: kocsis.bianka@uni-miskolc.hu
Manuscript was closed on 25. June 2017.

**  SUPPORTED THROUGH THE NEW NATIONAL EXCELLENCE PROGRAM OF THE MINISTRY OF HUMAN CAPACITIES.

¹ In connection with legal regulation on energy sector see especially: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A kistélepléseken létrejövő távhő és termeletetési rendszerek energijogi problémái, *Magyar Enegetika* 2012/6, 22-27.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A megújuló energiaforrások európai uniói jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2014/31, 441-450.; Bányaí Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, 2014; Bányaí Orsolya – Fodor László: Some environmental law questions related to the extension of Paks nuclear power plant, *Environmental Engineering and Management Journal*, 2013/13 2757-2763.; Szilágyi Szabolcs: Környezeti hatásvizsgálat a csernelvi biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában; in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 170-179.; Szabolcs Szilágyi: The legal doctrinal basis of energy efficiency, in: Szabó Miklós (edit.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensis – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2014/14, 269-275.

² See in details related to regulation of nuclear energy: Szilágyi János Ede: Az atomenergia szabályozása, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Környezetjog II.: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010.

³ See this topic in details: Olajos István – Gonda Éva: A villamosenergia és földgázszolgáltatás Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Telekom szolgáltatásaira, *Miskolci Egyetem Közleményei: Anyagmérnöki Tudományok*, 38. volume 1. exercise, 2013, 83-93.

⁴ See the topics of sustainability of the production and necessity of the development in details: Csák Csilla: A jogi szabályozás aktualitásai a fenntarthatóság jegyében, *Műszaki Földtudományi Közlemények*, 2013/1, 72-79.; Fodor László: Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán, *Miskolci Jogi Szemle*, 2013/2, 23-42.

be increased with 1% yearly in Hungary).⁵ MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Limited Company⁶ has not started the exact construction yet, since a complex investment like this, requires a very difficult permitting procedure, and several permits (during this procedure). Up to now, the project has the site permit, and the environmental permit (which is in the focus of this study), thus the next significant step will be the acquisition of the construction permit.

In this study I would like to examine the procedure of environmental impact assessment related the investment from an aspect which may be different from the general. In my research my hypothesis is the following: rights concluded in the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (which was adopted on 25 June 1998 in Aarhus)⁷ are ensured during the procedure.

After examining the related theoretical basis and legal background, I will show the procedure of the environmental impact assessment on Paks II. investment. However – in order to stay within the framework of the chosen topic – I will focus only those parts of that, which are relevant from the aspect of the Convention.

For this reason questions examined in the study will be the followings: were the rights concluded in Aarhus Convention guaranteed during the Paks II. investment? If they were – how can it be verified? Did anybody raise objections or submit comments related the observation of certain rules of the Convention during the procedure? How did these objections and comments been handled? Did they have a real effect on decision-making?

2. Theoretical basis and legal background

First of all, we shall examine the theoretical basis and legal background, in order to understand the connections adequately. Thus on the one hand, in this chapter I will review the most important theoretical relations and regulations on environmental permit, and on the other hand I briefly introduce the Aarhus Convention and its importance from the aspect of the topic.

Accordingly, I start the analysis with the concept of use of the environment. According to the Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection⁸ the use of the environment is an activity involving the utilization or loading of the environment or a component thereof.⁹

⁵ Aszódi Attila: *A paksi kapacitás-fenntartási projekt aktualitásai* titled presentation, Miskolci Akadémiai Területi Bizottság Klub (Regional Committee of the Hungarian Academy of Sciences in Miskolc), 25 May 2016

⁶ In further: investor.

⁷ In further: Aarhus Convention.

⁸ In further: GREP.

⁹ GREP. 4. § 9. point

This paragraph shows clearly, that *contra legem* activity is not a part of the definition, for this reason either legal or illegal activity could mean use of environment, if it involves the utilization¹⁰, or loading¹¹ of the environment or a component thereof. The Paks II. investment obviously fulfil the criteria of this definition.¹² Refrigeration of the power plant and its new blocks is a good example for this – in the one hand it means the utilization of a component of the environment, namely the utilization of water, since according to the current plans, the investor intends to use the water of Danube to this purpose. On the other hand, this activity (the refrigeration of the power plant) cause the loading of this component as well, since the refrigeration procedure generates heat load related to the water of Danube, moreover it also has effects on nature of the Danube. Furthermore the investment may cause exposure¹³ on the environment, which would have effects on the sustainability of biodiversity, preservation of the species and natural habitats, and protection of ecosystems.

According to the effective regulation, utilization of the environment should have started only after the environmental permit of the environmental protection authority got into force, and operation has the same criterion too. Environmental permit (which is one of the main topics of this study) is an integrated permit given by the environmental protection authority (types of it are the followings: (a) environmental permit given in an environmental impact assessment procedure, (b) integrated pollution prevention and control permit, (c) environmental operating permit), a sectorial permit, or any other authority's permit issued on the basis of administration resolution of the environmental protection authority.¹⁴ If an activity has significant impacts on the environment (as the Paks II. investment has), one of the integrated permits must be acquired to do it.

¹⁰ According to the 4. § 4. point of the GREP, definition of utilization of the environment is the following: „*causing changes in the environment, making use of the environment or any of its components as natural resource.*”

¹¹ According to the 4. § 6. point of the GREP, definition of loading of the environment is the following: „*direct or indirect emitting a substance or energy into the environment.*”

¹² See assessment documents related to the environmental impact study on Paks II. investment on MVM Paks II. homepage, under the following link: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyezetvedelmiEngedelyezes/VizsgalatiAnyagok/Lapok/default.aspx> (24.06.2017).

¹³ International Commission on Radiological Protection (ICRP) also pays attention to importance of examination of exposure, and it issued a recommendation on it, moreover International Atomic Energy Agency also has similar provisions. – Isotoptech Zrt.: Az élővilág sugárterhelésének jellemzése, MVM Paks II. homepage, in: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyezetvedelmiEngedelyezes/VizsgalatiAnyagok/Documents/Az%20elővilág%20sugárterhelésének%20jellemzése.pdf> (24.06.2017)

¹⁴ Horváth Szilvia: Általános rész, in: Miklós László (edit.): *A Környezetjog alapjai*, Szeged, JATEPress, 2011, 55.

For this reason, the investor, who use or load the environment significantly, or its activity earns the significant extent during its operation, shall acquire the environmental permit based on environmental impact assessment, or the integrated pollution prevention and control permit, or in case of a permitted activity, the environmental operating permit.¹⁵

Among these three permission type the environmental operating permit is an exception, because it is not an instrument of prevention, it must be acquired by an existing facility or during a formerly permitted activity. Since the GREP. declares, that „*environmental audits shall be carried out for the exploration and study of the environmental impacts of certain activities as well as for checking whether the environmental protection requirements are met.*”¹⁶ It is not necessary to order the content of permits prescribed in special law in the environmental operating permit based on environmental audit, however it could be the criterion of the further operation to acquire, or renew these permits, if they are expired.¹⁷

Contrarily, the aim of the environmental impact assessment¹⁸ is (a) the preliminary examination of the environmental specialities of those investments and activities, which may be dangerous for the environment, or may have a significant effect on it, moreover (b) to give a basis to the decision of the permitting authority, and (c) is to give a help, or direction to the investor, in order to ease to fit its plans to the environmental protection prescriptions.¹⁹ The ‘basic document’ of the EIA is the environmental impact assessment study²⁰, in which results of the EIA procedure must be set by the applicant.²¹ The integrated pollution prevention and control permit procedure²² is similar to the EIA. According to rules of the GREP., in order to prevent that certain activities – set in special laws – to load the environment, measures related to reduction or elimination of emissions loading the environmental components, and environmental impacts, which are based on the best acceptable technology, must be decided during the process of integrated pollution prevention and control.²³ Essentially, IPPC procedure is related to determination of the environmental usage conditions, including the BAT, and thresholds based on it. This procedure can be related to new and already operating facilities as well.²⁴ One of the specialities of the IPPC is that, all of the permits belonged to the scope of the inspectorate and set in special laws, shall be integrated to the permit given in the IPPC procedure, thus in this case, the applicant has no need to apply for other permits.²⁵

¹⁵ Horváth 2011, 56.

¹⁶ GREP. 73. § (1) subparagraph

¹⁷ Horváth 2011, 58.

¹⁸ In further: EIA

¹⁹ Csák Csilla: *Környezetjog. I. kötet. Előadásvázlatok az általános és különös részi környezetjogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 57.

²⁰ In further: EIAS

²¹ GREP. 69. § (1) subparagraph

²² In further: IPPC permit procedure

²³ GREP. 70. § (1) subparagraph

²⁴ Csák 2008, 65.

²⁵ Horváth 2011, 58.

Consequently the EIA and the IPPC are similar procedures concerning to prevention – which is needed to permit an activity or a facility, is declared in the related annexes of the Governmental Decree No. 314/2005 (XII.25.) on environmental impact assessment and IPPC consent procedures. The following table contains that, according to this regulation, under which procedure fall the activities among application of nuclear energy (see: 1. illustration).

314/2005. (XII. 25.) Government Decree	
EIA	IPPC
Nuclear facility producing or enriching nuclear fuel	Disposal or utilization of hazardous waste
Facility reprocessing spent nuclear fuel	Storage of hazardous waste
Temporary or permanent storage of spent nuclear fuel	Uranium mining, mining over 100000 ton/year uranium
Radioactive waste processing plant	
Radioactive waste storage facility for temporary or permanent storage	
Nuclear power plant, nuclear reactor, and extension of operation time of a nuclear power plant or nuclear reactor, furthermore closure of a nuclear power plant or a nuclear reactor, namely definitive removal of the nuclear fuel and other radioactive parts of the nuclear facility, or parts which are polluted by radioactive materials	
Nuclear heating plant, and closure of nuclear heating plant, including removal of all nuclear fuel and other radioactive parts of the nuclear facility, or parts which are polluted by radioactive materials	
Facility utilizing or disposing by burning hazardous waste, facility disposing by deposit, chemical or biological procedure	
Research or teaching nuclear reactor, and closure of them, including definitive removal of all nuclear fuel and other radioactive parts of the nuclear facility, or parts which are polluted by radioactive materials	

1. illustration

Activities required authorization in EIA or IPPC permit procedure among usage of nuclear energy²⁶

According to the table above, it is obvious (see left column, 6. row), that the present Paks II. investment falls under the EIA procedure. Therefore, this study does not deal further with the two other procedures in details.

The followings laws were applied during the EIA procedure related to the investment: (a) GREP., (b) 314/2005 Government Decree, (c) Act II of 2014 on promulgation of Convention on cooperation between the Government of Hungary and the Government of the Russian Federation in the field of peaceful uses of nuclear energy (this act contains only a few of environmental protection rules, however in its preamble it declare those international treaties, of which Hungary and Russia are members, and among which several treaties have environmental protection rules and objectives). The European Union (for this reason Hungary as well) had joined to (d) the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, the so-called Espoo Convention, which was signed on 25 February 1991, moreover (e) the Aarhus Convention in 1998. – these conventions also have environmental protection rules, which thus must been applied in the EIA procedure.

²⁶ Own illustration according to No. 1-2. annexes of the 314/2005 Government Decree

Additionally, there are some other union legal documents, which also must be applied in the EIA procedure related to the Paks II. investment: (f) the 2011/92/EU Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, and (g) the 2014/52/EU Directive²⁷ (it amended the 2011/92/EU Directive), moreover (h) the 2001/42/EC Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.²⁸

The other main topic of this study is the already mentioned Aarhus Convention, in connection with this document we need to emphasize the following important information. The Convention which was signed on 25 June 1998 in Aarhus, is about the access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Therefore, its rules could be classified in three pillars, which are in harmony with the title. The pillars are the followings: (a) access to information, (b) public participation in decision-making, (c) access to justice. Furthermore, the Convention has another pillar, (d) enabling to participation, however it is not a legal pillar, the rules of it promote the certain group of persons to get to know legal regulation concerning on them, and methods of enforcement of their rights.

As it was mentioned, the aim of the first pillar is the promotion of access to information. According to the own definition of the Convention the „*environmental information*’ means any information in written, visual, aural, electronic or any other material form on: (a) The state of elements of the environment, such as air and atmosphere, water, soil, land, landscape and natural sites, biological diversity and its components, including genetically modified organisms, and the interaction among these elements; (b) Factors, such as substances, energy, noise and radiation, and activities or measures, including administrative measures, environmental agreements, policies, legislation, plans and programmes, affecting or likely to affect the elements of the environment within the scope of subparagraph (a) above, and cost-benefit and other economic analyses and assumptions used in environmental decision-making; (c) The state of human health and safety, conditions of human life, cultural sites and built structures, inasmuch as they are or may be affected by the state of the elements of the environment or, through these elements, by the factors, activities or measures referred to in subparagraph (b) above”²⁹

The information right ensured by this pillar basically has two types: (a) active right to information, which aims to ensure the information about the current status of the environment to the society regularly, moreover (b) passive right to information, which enables the members or groups of the society to get information without giving any reasons, this kind of application can be refused only in justified cases.³⁰

²⁷ According to Gábor Kecskés, from the aspect of the paks investment, one of the most important provisions of this amending directive, is that the 14. point of this directive declares, that European Commission must be informed about the project in every sixth year. – Kecskés Gábor: Milyen környezeti jogi vetülete van az Európai Bizottság döntésének? presentation, Az Európai Bizottság a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos döntése: mozgáster az EU állami támogatási jogában round table discussion, Budapest, MTA TK JTI, 20.04.2017

²⁸ Kecskés 2017.

²⁹ Aarhus Convention 2. Article 3. point

³⁰ Gyula Bándi: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2014, 61.

The second pillar promotes public participation in decision-making. As László Fodor emphasizes, according to the No. 28/1994. (V.20.) decision of the Constitutional Court, the obligation on ensuring rights to participation and information by the state, is a kind of organizational guarantee of ensuring the right to environment as well.³¹ This pillar is concerning to two fields: (a) decision-making related to specific activities,³² (b) procedures on plans, programmes and policies related to the environment.³³ The Paks II. investment obviously falls under the first one among these fields. The following rights belong to this field: (a/1) general right to apply for procedure, (a/2) general client right, (a/3) right to public hearing, (a/4) right to participation in special procedures.³⁴ Among this the most important is the third one, the right to public hearing. This right is ensured by another international treaty too, by the Espoo Convention, since it prescribes international environmental impact assessment, including to holding public hearing in those cases, when the environmental effects of the activity may come forward in territories of other countries too.³⁵ By containing these regulations, the main objective of the Convention is to ensure the social grounding of decisions,³⁶ and thus to get the promotion of the society, and to ease the further execution.

The 'Case of nuclear waste storage of Ófalu' is a good example for the importance of ensuring the rights of the first and second pillars. At the end of the 1970's emerged the idea to build a storage in this territory, in order to unload the nuclear waste coming from the Paks Nuclear Power Plant. After making the relevant examinations, the area was ranked as suitable for this purpose, for this reason the decision was made about the establishment of the waste storage in 1983. However the residents were informed only four years later, when the related plans were already made, thus they could not participate in the planning period. Naturally, it caused serious protestation of the residents (beside keeping back the information on the plan, the protestation was strengthened by the fact they were afraid to the risks of the facility, and their fear was raised by the Chernobyl disaster in 1986). By the effect of this protestation, in 1988 the state party rejected the construction permit in the territory of Ófalu.³⁷

The pillar of access to justice aims to ensure the right to legal remedies, namely the opportunity of a review in case of injury. The main element of this pillar is that this review shall be made by the court or any other independent and neutral body established by the law.

³¹ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015, 100.

³² Aarhus Convention 6. Article

³³ Aarhus Convention 7. Article

³⁴ Bándi 2014, 74.

³⁵ Fodor 2015, 148.

³⁶ Fodor 2015, 100.

³⁷ Nagy Roland – Glied Viktor – Barkóczy Csaba: *Nukleáris energia, társadalom és környezettudatosság az Atomvárosban. Hehyi társadalmi hatások az építkezéstől a bővítésig*, Pécs, Publikon Kiadó, 2014, 44-46.

This opportunity shall be ensured those members of the concerned publicity, who have the right interest in the decision, and/or they think, that any of their rights was injured in connection with the case. Accordingly sufficient and effective remedy must be ensured, in a timely, equitable, and not extremely expensive procedure.³⁸

3. Environmental permitting procedure on Paks II. investment

Although the Paks II. investment and its preparation starts earlier, but the beginning of the environmental permitting procedure was on 10 November 2012, when in front of the Inspectorate for Environment, Nature and Water of Southern Transdanubia³⁹ the MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Limited Company, as user of the environment, requested a preliminary consultation, which was done by the inspectorate.⁴⁰

The concrete impact assessment study was made in 2014, thus the on 19 December 2014 was the environmental permit applied for.⁴¹ The finished EIAS examine questions related to the environment like: (a) noise pollution, (b) dust load, (c) heat load of the Danube, (d) effects of radioactive wastes, (e) possible changes in the nature.

In order to inform the publicity widely, in March and April of 2015 the investor organized several public consultations, where the EIAS was shown, and the publicity had the opportunity to submit their comments and questions in connection with the case. After that, the official public hearing was held on 7 May 2015 in Paks. The Baranya County Government Office noticed the residents in its own notice-board and homepage, moreover in order to promulgation the public hearing information were sent to the notaries connected to the procedure. Naturally, the Government Office sent information about the public hearing to the participating special authorities, the Developer and the Author, the Office of the Commissioner for Fundamental Rights, the environmental organisations that joined the procedure by that date as clients, the Ministry headed by the Minister responsible for environmental protection as the body conducting the transboundary environmental impact assessment procedure and organisations involved in the framework of legal assistance.⁴² According to Attila Aszódi, the Government Commissioner responsible for maintaining the capacity of the Paks Nuclear Power Plant, during the public hearing and the public consultations principally residents were not worried about the dangers of the activity, and the risks arising from that.

³⁸ Bándi 2014, 78-79.

³⁹ In further: inspectorate.

⁴⁰ Later the Government Office acted as legal successor of the inspectorate in the permitting procedure.

⁴¹ No. 78-140/2016. decision of the Baranya County Government Office on granting the environmental permit (in further: I. instance permit), 23.

⁴² I. instance permit, 25.

The rest of the question concerned was about, that what could be the advantages of the investment for them (e.g. from the aspect of job opportunities – either concerning concretely to the investment, construction, or to giving accommodation to the employees taking part in realization of the investment, etc.).⁴³

Since this kind of investment would have significant impacts not only on the whole territory of the country, but also on other countries, thus on 2 April 2015 the international impact assessment procedure was launched as well (pursuant to the obligations rising from the Espoo Convention).⁴⁴ In the framework of this procedure, international public hearings were held as well. Any Member States of the European Union was eligible to take part in the procedure, however 30 countries were directly notice about this opportunity too. From this 30 countries, all together 11 countries joined to the procedure, and 7 countries asked to hold in its own territory a public hearing, or public forum. These countries were the followings: Germany, Austria, Slovenia, Croatia, Serbia, Romania, Ukraine. The investor and the Government Commissioner consulted with the experts of the active party countries of the procedure, and they answered the questions raised during the public hearing, the public forums, and the expert consultations. Finally consultation period of the international environmental impact assessment procedure was ended on 26 August 2016.⁴⁵

Finally, after the long permitting procedure, the Paks II. investment got the environmental permit from the Baranya County Government Office. The office made its decision after a deep consideration, with a detailed explanation. According to our topic, it must be emphasized, that (as the text of the decision shows too) the investor intended to fulfil its obligations arising from the Aarhus Convention, and to inform the affected persons about the steps of the procedure, and those related documents of the procedure which could be reached by the publicity.⁴⁶ In order to that, e.g. it published the procedure related documents in its own website, and in order to all affected persons get the right information about the investment, some documents were published in foreign languages as well (e.g. English, Russian, German, etc.).⁴⁷ Therefore in my opinion, rights concluded in the I. pillar of Aarhus Convention were ensured during the procedure.

Otherwise several environment protection organisations took part in the procedure as clients. These were the followings: (a) Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Egyesület,⁴⁸ (b) Greenpeace Magyarország Egyesület,⁴⁹ (c) Levegő Munkacsoport, (d) REFLEX Környezetvédő Egyesület, (e) Védegylet Egyesület, (f) Pécsi Zöld Kör, (g) Reális Zöldek Klub.

⁴³ Aszódi 2016

⁴⁴ I. instance permit, 74.

⁴⁵ Aszódi 2016

⁴⁶ I. instance permit, 24-26, 74.

⁴⁷ Environmental permitting, MVM Paks II. homepage, in: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyezetvedelmiEngedelyezes/Lapok/default.aspx> (26.06.2017)

⁴⁸ In further: Energiaklub

⁴⁹ In further: Greenpeace

There was only one non-governmental organization (NGO), which submitted an application for recognizing the client status, however the Government Office refused to recognise it, that was the Egészséges Ivóvízért és Környezetért Egyesület. According to the office, the reason of the refusal was that although the activity of the organisation was targeted at protecting the right to a healthy environment as a fundamental right, and it was also confirmed that the area of operation of the organization did not coincide with the impact area which is subject to this EIA procedure.⁵⁰ Beside approving client status (and the abovementioned notifications), with the evaluation of comments of domestic and international organisations and individuals, and their detailed examination in the decision, participation in decision-making was ensured by the Government Office. During the procedure a comment was submitted e.g. in connection with the inappropriate method of the public hearing in Paks (starting time, length of the hearing, notification). However the Government Office emphasized, that the beginning of the hearing (17.00 hour) was selected with the aspect, that it shall be after daily working hours normally end, since there objective was the widest publicity to taking part in the hearing. During the public hearing they gave the opportunity to everybody to make remarks, and it was closed only after there was no more speaker. And according to the notification about the public hearing (as I already mentioned it), everybody was informed about it in an appropriate method and time.⁵¹ Furthermore a comment was submitted to the office in connection with that during the public hearing not all of the comments were evaluated appropriately, and there was a limited time (3 minutes) for each comments. In agree with the Government Office, I think that did not harm the right to participation in decision-making concluded in the Aarhus Convention, since only those comments were rejected, which with regard to their topic do not connected to the EIA procedure. Moreover limitation of length of the comments is needed in order to do not limit this right on its own by the publicity (since an unreasonably long speech takes time from the later comments), and on the other hand limitation of the length does not mean the limitation of explanation of speaker's opinion, since the number of comments of one person was not declared.⁵² Furthermore a comment was submitted to the Government Office in connection with that the publicity was joined too late to the procedure, which harms the 4. point 6. Article of the Aarhus Convention, which prescribes that Each Party shall provide for early public participation, when all options are open and effective public participation can take place. The Government Office did not settled this injury. In the one hand it referred to that the Aarhus Compliance Committee (operating in the framework of the UN) pointed out in its decision ACC/C/2016/16 (Lithuania) that in case national law envisages public participation during the preliminary consultation (scoping), it appears to provide for early public participation. On the other hand it referred to the 4. paragraph 6. Article of the EIA Directive, according to which the public concerned in an early time, if it was occurred before the decision about the application for

⁵⁰ I. instance permit, 72.

⁵¹ I. instance permit, 83-85.

⁵² I. instance permit, 85-87.

permitting was made.⁵³ To sum it up, in my opinion the right concluded in the II. pillar of the Aarhus Convention, namely the public participation in decision-making, was also ensured perfectly in the EIA procedure. Here it must be emphasized, that the fact, that a decision was made contradictory to the comment, or opinion of a certain organisation, does not mean the injury of this right, since the authorities must consider several contradictory opinions and interests during a huge, complex investment like this.

Ensuring of the third pillar of the convention (access to justice) could be examined in the most perfect way, if we analyse the 'afterlife' of the 2016. September decision of the Baranya County Government Office. Since after a while, on 17 October 2016, Energiaklub and Greenpeace appealed in front of the Pest County Government Office. According to these organisations the EIAs which was the base of the given permit has several shortcomings. Their main reasons were the followings: *"(a) requirements of the authorities are often not accountable, and do not clear the tasks of the applicant (namely the MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Limited Company), neither in case of radioactive emission. It is true to management, gathering, and storage of the spent, for several years emissive heating elements as well. (b) Furthermore, the permit does not prescribe what concrete measures shall be taken in order to prevent nuclear catastrophes. (c) There is a lack of an analysis and acting plan in the ELAS, with which serious accidents caused by human fault or deliberate damage (eg. terrorism, sabotage, act of war). (d) The Natura 2000 impact assessment of the ELAS is also wrong. Since the whole Hungarian passage of the Danube falls under Natura 2000, Paks II. will directly concerned to the protected river with European importance. The ELAS gives no guarantees to that the cooling water will not warm the Danube more than the permitted temperature. Beside this, heat load and nuclear load of the Danube harms the obligations set in the Water Framework Directive and in river basin management plans too. (e) Development of the nuclear power plant would become unnecessary with development of the secure, clear and competitive renewable energy resources, and Hungary could reduce its energy dependency from Russia."*⁵⁴

So subject of the appeal is not concerned to the rights and obligations concluded in the Aarhus Convention, however the guarantee of the opportunity of appeal, and the fact, that the Paks County Government Office, after a substantial examination, and with asking several authorities, examined the application of the 'greens', proof that the right on access to justice concluded in the III. pillar of the Convention was also ensured during the EIA procedure. Finally, the Pest County Government Office affirmed the I. instance decision. However, further justification of ensuring this pillar is that on 26 May these two organisations have appealed to the Administrative and Labour Court of Szekszárd (exercising their right to remedies).

⁵³ I. instance permit, 91-92.

⁵⁴ Zsuzsanna Koritár: Paks II környezetvédelmi engedélye jogszabálysértő és megalapozatlan, Energiaklub homepage, in: <http://energiaklub.hu/hirek/paks-ii-kornyeztvedelmi-engedelye-jogszabalyser-to-es-megalapozatlan-4031> (30.03.2017)

4. Summary

To sum it up, I think my hypothesis – rights concluded in pillars of the Aarhus Convention were ensured during the environmental permitting procedure of the Paks II. investment – was justified.

It was confirmed mainly during the analysis of the I. instance permit, in the second chapter of this study. The investor held several press conferences, public forums, and public hearings in order to inform domestic and foreign residents (concerned in the investment). Furthermore, it published on its own website and in other ways the documents falling under publishing obligation (and other documents giving information about the investment, and the EIA). Thus I think it fulfilled its obligation set in the I. pillar of Convention, it ensured the right of the publicity on access to information.

The affected persons joined to the procedure in its early period (e.g. NGOs). Their opinion and comments were always examined satisfactory by the authority. Thus the second pillar, namely the right of the publicity on participating in decision-making was also ensured in the procedure.

The first and the second instance decision was appealed by the 'green organisations' as well. Although the court hearing has not been held yet, but according to the II. instance decision of the Pest County Government Office, the appeal was examined on the merits, and the final decision was made after a deep consideration. Thus the third pillar, namely the right on access to justice also was ensured during the procedure.

However, some comments were submitted related to injury of certain articles of the convention (e.g. harming the II. pillar by late notice about the public hearing), however the Baranya County Government Office examined all circumstances of the case in connection with all of the comments, interpreted the related legal regulation, and finally it rejected the injury.

Finally, I would like to emphasize the importance of the convention again, since injury of its rights, lack of their guarantees could lead to wrecking the investment (like in the case of 'nuclear waste storage of Ófalu'). Since via giving appropriate information by the investor and the authorities, and giving the opportunity to join to the procedure for the publicity, several doubts could be ceased which rises from the lack of information, and thus social acceptance could be raised as well.

KOCSIS Bianka Enikő*
Az Aarhusi Egyezmény alappilléreit alkotó jogok érvényesülése a Paks II.
beruházásra vonatkozó környezetvédelmi engedélyezés során**

1. Bevezetés

A paksi bővítés a hazai energia szektort¹ tekintve az egyik legaktuálisabb, és legfontosabb beruházás. A beruházás jelentőségét adja, hogy a Paksi Atomerőmű² Magyarország villamosenergia ellátásában³ rendkívül fontos szerepet játszik, a termelés⁴ mintegy 50%-át végzi. A jelenleg működő blokkok azonban 2032-2037 között leállításra kerülnek, és az így kieső termelőkapacitást feltétlenül pótolni kell (e szükségességet fokozza továbbá az is, hogy számítások szerint a jövőben évente 1%-kal fog nőni

* dr., doktorandusz, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: kocsis.bianka@uni-miskolc.hu
A kézirat lezárásának ideje: 2017. június 25.



** AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

¹ Az energia szektorra vonatkozó jogi szabályozás kapcsán lásd különösen: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A kistélepuséleken létrejövő távhő és termetetelési rendszerek energiajogi problémái, *Magyar Enegetika* 2012/6, 22-27.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A megújuló energiaforrások európai uniósi jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2014/31, 441-450.; Bányai Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, 2014.; Bányai Orsolya – Fodor László: Some environmental law questions related to the extension of Paks nuclear power plant, *Environmental Engineering and Management Journal*, 2013/13 2757-2763.; Szilágyi Szabolcs: Környezeti hatásvizsgálat a csernelyi biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában; in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012., 170-179.; Szilágyi Szabolcs: The legal doctrinal basis of energy efficiency, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudientiae Doctorandorum Miskolciensisium – Miskolci Doktorandusok Jogtudományi Tanulmányai*, 2014/14, 269-275.

² Az atomenergia szabályozásával kapcsolatban lásd bővebben: Szilágyi János Ede: Az atomenergia szabályozása, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II.: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010.

³ Ezzel kapcsolatban lásd bővebben: Olajos István – Gonda Éva: A villamosenergia és földgázszolgáltatás Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Telekom szolgáltatásaira, *Miskolci Egyetem Közleményei: Anyagmérnöki Tudományok*, 38. kötet 1. füzet, 2013, 83-93.

⁴ A termelés fenntarthatóságáról, illetve a bővítés szükségességéről lásd bővebben: Csák Csilla: A jogi szabályozás aktualitásai a fenntarthatóság jegyében, *Műszaki Földtudományi Közlemények*, 2013/1, 72-79.; Fodor László: Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán, *Miskolci Jogi Szemle*, 2013/2, 23-42.

a villamosenergia iránti igény hazánkban).⁵ Az MVM Paks II. Atomerőmű Fejlesztő Zrt.⁶ a konkrét építési tevékenységet még nem kezdte meg, hiszen egy ilyen komplex beruházáshoz rendkívül összetett engedélyezési eljárás lefolytatására, és ennek során számos engedély megszerzésére van szükség. A jelenlegi állás szerint a projekt megkapta a telephely engedélyt, és a jelen tanulmány középpontjában álló környezetvédelmi engedélyt is, így a következő fontosabb lépés a létesítési engedély megszerzése lesz.

Jelen tanulmányomban a megszokottól talán némileg eltérő nézőpontból szeretném megvizsgálni a beruházás környezetvédelmi engedélyezésének folyamatát. Kutatásom során abból a hipotézisből indultam ki, hogy az eljárás során alapvetően megfelelően vannak biztosítva a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezményben⁷ foglalt jogok.

Elemzésem során a vonatkozó elméleti alapok és jogszabályi háttér bemutatását követően ismertetem majd a paksi beruházás környezetvédelmi engedélyezése folyamatát is. Azonban annak érdekében, hogy a tanulmány kereteit ne feszítsem túl, csak az említett egyezmény vizsgálata szempontjából releváns elemekre helyezem a hangsúlyt e vizsgálat során.

A tanulmányban általam vizsgált kérdések tehát a következők lesznek: érvényesültek-e az Aarhusi Egyezmény alappilléreit alkotó jogosultságok a Paks II. beruházása során? Ha igen, hogyan támasztható ez alá? Érkezett-e kifogás, észrevétel az eljárás során az egyezmény bizonyos rendelkezései érvényesülése kapcsán? Ha igen, ezeket hogyan kezelték? Volt-e lényegi kihatásuk a döntés meghozatalára?

2. Elméleti alapok és jogszabályi háttér

Mindenek előtt, az összefüggések minél pontosabb megértése érdekében fontos az elméleti, illetve a jogszabályi háttér tisztázása. Így e fejezetben ismertetem egyrészről a környezetvédelmi engedélyezésre vonatkozó fontosabb elméleti tudnivalókat, illetve jogi előírásokat, másrészről pedig röviden kitérek majd az Aarhusi Egyezmény ismertetésére, a témával kapcsolatos jelentőségének bemutatására is.

Ennek megfelelően a környezethasználat fogalmának ismertetésével kezdem az elemzést. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény⁸ meghatározása szerint környezethasználat alatt a környezetnek vagy valamely elemének igénybevitelével, illetőleg terhelésével járó tevékenységet értünk.⁹ Jól látható e meghatározásból, hogy a definíciónak nem eleme a contra legem cselekvési mód, így tehát jogszerű, és jogellenes tevékenység egyaránt minősülhet környezethasználatnak, ha az a környezetnek, illetve valamely elemének

⁵ Aszódi Attila: *A paksi kapacitás-fenntartási projekt aktualitásai* c. előadás, Miskolci Akadémiai Területi Bizottság Klub, 2016. május 25.

⁶ A továbbiakban: beruházó

⁷ A továbbiakban: Aarhusi Egyezmény

⁸ A továbbiakban: Kvt.

⁹ Kvt. 4. § 9. pont

igénybevételével,¹⁰ vagy terhelésével¹¹ jár. A Paks II. beruházás megvalósítása pedig egyértelműen beillik e fogalom alá.¹² Elég csak például az atomerőmű, illetve az új blokkok hűtésére gondolnunk – ez egyfelől a környezet egy elemének, konkrétan a víznek az igénybevételét jelenti, hiszen jelen tervek szerint erre a célra elsődlegesen a Duna vizét szándékozik felhasználni a beruházó. Másfelől ugyanez a tevékenység (tehát az erőmű hűtése) egyben e környezeti elem terhelésével is jár, hiszen a hűtés folyamata jelentős hőterheléssel is jár a Duna vizére nézve, ami ráadásul a Duna élővilágára is kihatással van. Arról nem is beszélve, hogy a beruházás jelentős sugárterheléssel¹³ is járhat a környezetre nézve, ami befolyásolja a biodiverzitás fenntarthatóságát, a fajok és a természetes élőhelyek megőrzését, az ökoszisztémák védelmét.

A hatályos szabályozás szerint a környezethasználat csak a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetőleg folytatható. A környezetvédelmi engedély (amely tehát jelen tanulmány egyik fő témája), nem más mint a környezetvédelmi hatóság által kiadott integrált engedély (amelynek típusai: (a) hatásvizsgálat alapján kiadott környezetvédelmi engedély, (b) egységes környezet-használati engedély, (c) környezetvédelmi működési engedély), szektorális engedély, vagy a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása alapján más hatóság által kiadott engedély.¹⁴ Amennyiben egy adott tevékenység jelentős környezethasználat révén valósítható meg (ahogyan a Paks II. beruházás is), az általában az integrált engedélyek valamelyike beszerzésének szükségességét feltételezi. Az a gazdálkodó, aki tehát a környezetet jelentős mértékben veszi igénybe, terheli, vagy a jelentős léptéket a tevékenység folytatása során éri el, be kell, hogy szerezze a környezetvédelmi hatásvizsgálaton alapuló környezetvédelmi engedélyt, vagy az egységes környezethasználati engedélyt, meglévő tevékenység esetében pedig a környezetvédelmi működési engedélyt.¹⁵

¹⁰ A Kvt. 4. § 4. pontja a környezet igénybevételének definícióját a következőképpen határozza meg: „a környezetben változás előidézése, a környezetnek vagy elemének természeti erőforráskénti használata.”

¹¹ A Kvt. 4. § 6. pontja a környezetterhelés fogalmát az alábbiak szerint határozza meg: „*valamilyen anyag vagy energia közvetlen vagy közvetett kibocsátása a környezetbe.*”

¹² A Paks II. beruházáshoz kapcsolódó környezeti hatástanulmány összeállítását megalapozó vizsgálati anyagokat lásd az MVM Paks II. honlapon, az alábbi hivatkozás alatt: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyezetvedelmiEngedelyezes/VizsgalatiAnyagok/Lapok/default.aspx> (2017.06.24.)

¹³ A sugárterhelés vizsgálatának fontosságára (nem csak atomerőmű építése kapcsán) a Nemzetközi Sugárvédelmi Bizottság (ICRP) is felhívta a figyelmet, és ajánlást adott ki ennek elvégzésére, illetve a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnek is vannak hasonló előírásai. – Isotoptech Zrt.: Az élővilág sugárterhelésének jellemzése, MVM Paks II. honlap, in: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyezetvedelmiEngedelyezes/VizsgalatiAnyagok/Documents/Az%20elővilág%20sugárterhelésének%20jellemzése.pdf> (2017. 06. 24.), 4.

¹⁴ Horváth Szilvia: Általános rész, in: Miklós László (szerk.): *A Környezetjog alapjai*, Szeged, JATEPress, 2011, 55.

¹⁵ Horváth 2011, 56.

E három integrált engedély típus közül tehát a környezetvédelmi működési engedély olyan szempontból kivételt jelent, hogy ez nem a megelőzés eszköze, hanem egy már meglévő létesítmény, egy korábban már engedélyezett tevékenység folytatása során kell megszerezni. A Kvt. ugyanis előírja, hogy „*az egyes tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának feltárására és megismerésére, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére környezetvédelmi felülvizsgálatot kell végezni.*”¹⁶ A környezetvédelmi felülvizsgálat alapján kiadott környezetvédelmi működési engedélyben önmagában nem feltétlenül kell a külön jogszabályban előírt engedélyek tartalmáról rendelkezni, de éppen a további működés feltétele lehet, hogy ezeket az engedélyeket az érdekelt beszerezze, vagy megújítsa, ha azok lejártak.¹⁷

Ezzel szemben a környezetvédelmi hatásvizsgálat¹⁸ célja, hogy (a) előzetesen megvizsgálja azon beruházások, tevékenységek környezeti sajátosságait, amelyek potenciális veszélyt jelentenek a környezetre, illetve előreláthatóan jelentős hatást gyakorolnak majd arra, továbbá (b) megalapozza az engedélyező hatóság döntését, valamint (c) egyfajta támaszpontot, iránymutatást adjon a beruházónak annak érdekében, hogy terveit hozzá tudja igazítani a környezetvédelmi előírásokhoz.¹⁹ A KHV „alap dokumentuma” úgy mond a környezeti hatástanulmány,²⁰ amelyben a KHV eljárás eredményeit a környezetvédelmi engedély kérelmezőjének rögzítenie kell.²¹ A KHV-hoz hasonló eljárás az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás.²² A Kvt. előírásai szerint az egyes – külön jogszabályban megjelölt – tevékenységek környezetet terhelő kibocsátásainak megelőzésére, a környezeti elemeket terhelő kibocsátások, valamint a környezetre ható tényezők csökkentésére, illetőleg megszüntetésére irányuló, az elérhető legjobb technikán alapuló intézkedéseket az EKE során kell megállapítani.²³ Az EKE alapvetően a környezethasználati feltételek, köztük a BAT és erre alapozva a határértékek megállapítására irányul. Ez az eljárás egyaránt lefolytatható új és már működő üzemek esetén.²⁴ Az EKE sajátossága, hogy az e eljárás során kiadott engedélybe bele kell foglalni a felügyelőség hatáskörébe tartozó és külön jogszabályban előírt valamennyi engedélyt, vagyis ilyen esetben a kérelmezőnek nem kell a további engedélyek megszerzése miatt külön kérelmet benyújtania.²⁵

¹⁶ Kvt. 73. § (1) bekezdés

¹⁷ Horváth 2011, 58.

¹⁸ A továbbiakban: KHV

¹⁹ Csák Csilla: *Környezetjog. I. kötet. Előadásvázlatok az általános és különös rész jogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 57.

²⁰ A továbbiakban: KHT

²¹ Kvt. 69. § (1) bekezdés

²² A továbbiakban: EKE

²³ Kvt. 70. § (1) bekezdés

²⁴ Csák 2008, 65.

²⁵ Horváth 2011, 58.

A KHV és az EKE tehát két hasonló, megelőzést szolgáló eljárás – azt, hogy egy adott tevékenység, vagy létesítmény engedélyezéséhez melyiket kell lefolytatni, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005 (XII.25.) Korm. rendelet vonatkozó mellékletei határozzák meg. Azt, hogy az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos egyes tevékenységek melyik típusú eljárás alá tartoznak a jogszabály előírásai szerint az alábbi táblázat tartalmazza (lásd: 1. ábra).

314/2005. (XII. 25.) Korm. r.	
KHV	EKE
Nukleáris üzemanyagot előállító vagy dúsító létesítmény	Veszélyes hulladékok ártalmatlanítása vagy hasznosítása
Kiégett nukleáris üzemanyagot újrafeldolgozó létesítmény	Veszélyes hulladék tárolása
Kiégett nukleáris üzemanyag átmeneti vagy végleges tároló	Uránércbányászat 100 ezer t/év uránérc bányászatától
Radioaktív hulladékot feldolgozó telep	
Radioaktív hulladéktároló telep átmeneti vagy végleges tárolásra	
Atomerőmű, atomreaktor, valamint atomerőmű, atomreaktor üzemidejének meghosszabbítása, továbbá atomerőmű, atomreaktor felhagyása, azaz a nukleáris üzemanyag és a létesítmény egyéb radioaktív és radioaktív anyaggal szennyezett alkotórészeinek végleges eltávolítása	
Atomfűtőmű, valamint atomfűtőmű felhagyása, ideértve minden nukleáris üzemanyag és a létesítmény egyéb radioaktív és radioaktívan szennyezett alkotórészeinek végleges eltávolítását	
Veszélyes hulladékot égetéssel ártalmatlanító vagy hasznosító létesítmény, lerakással, kémiai vagy biológiai eljárással ártalmatlanító létesítmény	
Kutató vagy oktató atomreaktor, valamint ezek felhagyása, ideértve minden nukleáris üzemanyag és a létesítmény egyéb radioaktív és radioaktívan szennyezett alkotórészeinek végleges eltávolítását	

1. ábra

KHV és EKE köteles tevékenységek az atomenergia alkalmazás köréből²⁶

A fenti ábrából egyértelműen látszik (bal oldali oszlop, 6. sor), hogy a jelenleg zajló Paks II. beruházás KHV köteles tevékenység. Így a másik két engedélyezési eljárással a továbbiakban jelen tanulmány nem foglalkozik részletesebben.

A beruházáshoz kapcsolódó KHV eljárás során az alábbi főbb jogi normákat kellett alkalmazni: (a) Kvt., (b) 314/2005 Korm. r., (c) a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvény (e törvény csak néhány környezetvédelmi relevanciájú rendelkezést tartalmaz, azonban preambulumban felsorolja azon nemzetközi szerződéseket is, amelyeknek Magyarország, illetve Oroszország tagjai, amelyek között jónéhány olyan is található, amelyeknek vannak környezetvédelmi vetületei, céljai).

²⁶ Saját készítésű ábra a 314/2005. Korm. r. 1-2. számú mellékletei alapján.

Az (d) országhatáron áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, 1991. február 25-i espoo-i egyezménynek, valamint (e) az 1998. évi Aarhusi Egyezménynek az Európai Unió tagja, így hazánk is – ezen egyezményeknek szintén vannak releváns előírásai, amelyeket a KHV eljárás során így figyelembe kellett venni. Ezeken felül vannak olyan uniós jogi normák is, amelyek alkalmazása szintén szükségszerű volt a Paks II. beruházás KHV eljárása során: (f) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU irányelv, valamint az ezt módosító (g) 2014/52/EU irányelv,²⁷ valamint (h) a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv.²⁸

A tanulmány témáját illetően a másik kérdéskör a már többször is említett Aarhusi Egyezmény, amivel kapcsolatosan érdemes néhány fontosabb információt rögzíteni. Az 1998. június 25-én, Aarhusban aláírt egyezmény, ahogyan azt már a címe is sugallja, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szól. Ennek megfelelően a rendelkezéseit is három alappillérbé csoportosíthatjuk, amelyek összhangban állnak az elnevezésével. A pillérek tehát a következők: (a) információhoz való hozzáférés, (b) nyilvánosság döntéshozatalba való részvétele, (c) igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés. Továbbá az egyezménynek van még egy további pillére, a (d) részvételre képesítés, ez azonban nem jogi pillér, az ide kapcsolódó szabályok azt segítik elő, hogy egy adott alanyi kör tisztában legyen a rá vonatkozó jogi szabályozással, illetve jogainak érvényesítési formáival.

Az első pillér tehát az információhoz való hozzáférést hivatott elősegíteni. Az egyezmény saját meghatározása szerint „a *‘környezeti információ’* jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya: (a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közötti kölcsönhatásnak az állapota; (b) tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések; (c) az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.”²⁹

²⁷ Kecskés Gábor szerint ezen módosító irányelv egyik legfontosabb rendelkezése a paksi beruházás szempontjából az, hogy a 14. pontjában előírja, hogy az Európai Bizottságot hatévente tájékoztatni kell a projekttel kapcsolatosan. – Kecskés Gábor: Milyen környezetjogi vetülete van az Európai Bizottság döntésének? c. előadása, *Az Európai Bizottság a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos döntése: mozgáster az EU állami támogatási jogában* c. kerekasztal-beszélgetés, Budapest, MTA TK JTI, 2017.04.20.

²⁸ Kecskés 2017.

²⁹ Aarhusi Egyezmény 2. cikk 3. pont

Ezen pillér által biztosított információs jognak alapvetően két típusa van: (a) aktív információs jog, mely azt hivatott biztosítani, hogy a társadalmat rendszeresen tájékoztassák a környezet állapotáról, valamint (b) a passzív információs jog, melynek értelmében a társadalom tagjai, vagy csoportjai jogosultak különösebb indoklással történő alátámasztás nélkül információhoz jutni, ez irányú kérelmük visszautasítására viszont csak indokolt esetekben kerülhet sor.³⁰

Az egyezmény második pillére által tehát a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének elősegítésére törekszik. Ahogyan arra Fodor László is rámutat, az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) számú határozata értelmében a részvételi és információs jogok nyújtásának kötelezettsége az állam részéről egyfajta szervezeti garanciája a környezethez való jog biztosításának is.³¹ E pillér alapvetően két területet ölel fel: (a) az egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatal,³² (b) a környezettel kapcsolatos tervek, programok és irányelvek eljárásai.³³ E területek közül a paksi beruházás ügye egyértelműen az első alá tartozik. És e körhöz pedig az alábbi jogok sorolhatók: (a/1) általános eljárás-kezdémenyezési jog, (a/2) általános ügyféli jog, (a/3) közmeghallgatás joga, (a/4) a különös eljárásokban való részvétel lehetősége.³⁴ Ezek közül a legfontosabb talán a harmadiknak, vagyis a közmeghallgatás jogának kiemelése. E jogot egy másik nemzetközi szerződés, az Espoo-i Egyezmény is biztosítja, azáltal, hogy előírja a nemzetközi környezeti hatásvizsgálat lefolytatását, ennek keretében többek között közmeghallgatás tartását is azokban az esetekben, amikor az adott tevékenység környezeti hatásai szomszédos ország(ok) területén is jelentkeznek.³⁵ Azáltal, hogy lefekteti e rendelkezéseket, az egyezmény célja legfőbb képpen a döntések társadalmi megalapozottságának³⁶ biztosítása, és ezáltal annak társadalom általi elfogadottságának, illetve a későbbi végrehajtásnak az elősegítése.

Az első és második pillérekben foglalt jogok biztosításának szükségességére jó példa 'az ófalui nukleáris hulladéktároló ügye'. Az 1970-es évek végén ugyanis felmerült az ötlete annak, hogy e térségben építsenek egy tárolót a Paksi Atomerőműből származó nukleáris hulladék lerakása céljából. A szükséges vizsgálatok lefolytatását követően e célra alkalmasnak vélték a területet, ezért 1983-ban meg is született a döntés a hulladéktároló létrehozását illetően. Azonban a lakosságot erről csak négy évvel később tájékoztatták, amikor már a vonatkozó tervek is elkészültek, így az a tervezési folyamatba sem volt bevonható. Ez természetesen heves tiltakozást váltott ki akkor a lakosság részéről (a tiltakozást akkor a tervezés elhallgatása mellett erősítette az a tény is, hogy féltek a létesítménnyel együtt járó kockázatoktól, amit tovább fokozott az akkortájt bekövetkezett 1986-os csernobili katasztrófa eseménye is).

³⁰ Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2014, 61.

³¹ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015, 100.

³² Aarhusi Egyezmény 6. cikk

³³ Aarhusi Egyezmény 7. cikk

³⁴ Bándi 2014, 74.

³⁵ Fodor 2015, 148.

³⁶ Fodor 2015, 100.

E tiltakozás hatására pedig végülis 1988-ban az akkori állampárt megtagadta az építési engedélyt Ófalu térségében.³⁷

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés pillére lényegében a jogorvoslati jogot hivatott biztosítani, vagyis hogy a kapcsolódó jogok sérelme esetén legyen lehetőség felülvizsgálat lefolytatására. A legfontosabb elemei ennek a pillérnek, hogy az említett felülvizsgálatot bíróság, vagy egyéb a törvény által létrehozott független, és pártatlan testület által kell lefolytatni. E lehetőséget az érintett nyilvánosság azon tagjainak kell biztosítani, akik kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, és/vagy úgy vélik, hogy valamilyen jogsérelem érte őket az ügy kapcsán. Ezáltal pedig elégséges és hatékony jogorvoslatot kell biztosítani, úgy hogy maga az eljárás időszerű, méltányos, és nem kizáró módon költséges legyen.³⁸

3. A Paks II. beruházás környezetvédelmi engedélyezésének folyamata

A Paks II. beruházás, illetve annak előkészítése természetesen már régebb óta zajlik, azonban magának a környezetvédelmi engedélyezés folyamatának kezdete 2012. november 10-re tehető, amikor is a Dél-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi, és Vízügyi Felügyelőségnél³⁹ az MVM Paks II Atomerőmű Fejlesztő Zrt., mint környezethasználó kérelmet nyújtott be előzetes konzultáció lefolytatása iránt, amelyet a felügyelőség⁴⁰ le is folytatott.

A konkrét hatástanulmány 2014-re készült el, így 2014. december 19-én került sor a környezetvédelmi engedély iránti kérelem benyújtására.⁴¹ Az elkészült KHT olyan környezettel összefüggő kérdéseket elemez, mint például: (a) zajterhelés, (b) porterhelés, (c) Duna hőterhelése, (d) radioaktív hulladékok hatásai, (e) élővilágban várható változások.

A nyilvánosság minél szélesebb körű tájékoztatása érdekében 2015. márciusában és áprilisában a beruházó több lakossági konzultációt is tartott, ahol ismertették a KHT-t, és lehetőséget adtak a nyilvánosságnak arra, hogy észrevételeket tegyenek, illetve kérdéseket intézzenek az ügy kapcsán. Ezt követően 2015. május 7-én került sor a hivatalos közmeghallgatásra Pakson. Ennek megtartásáról a Baranya Megyei Kormányhivatal saját hirdetőtábláján, illetve honlapján is értesítette a lakosságot, valamint közhírré tétel céljából az eljárásban közreműködő jegyzőknek is megküldték a közmeghallgatással kapcsolatos információkat.

³⁷ Nagy Roland – Glied Viktor – Barkóczi Csaba: *Nukleáris energia, társadalom és környezettudatosság az Atomvárosban. Helyi társadalmi hatások az építkezéstől a bővítésig*, Pécs, Publikon Kiadó, 2014, 44-46.

³⁸ Bándi 2014, 78-79.

³⁹ A továbbiakban: felügyelőség

⁴⁰ A későbbiekben a felügyelőség jogutódjaként a Kormányhivatal járt el az engedélyezési eljárásban.

⁴¹ A Baranya Megyei Kormányhivatal 78-140/2016. sz. határozata a környezetvédelmi engedély megadásáról (a továbbiakban: I. fokú engedély), 23.

De természetesen sor került az eljárásban résztvevő szakhatóságok, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a környezethasználó és hatástanulmány készítő, az ügyféli jogállással rendelkező környezetvédelmi szervezetek, a nemzetközi KHV-t lebonyolító, a környezetvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, valamint a jogsegély keretében bevont egyéb szervezetek értesítésére is.⁴² Aszódi Attila, a beruházásért felelős kormánybiztos kiemelte, hogy tapasztalatai szerint a közmeghallgatáson, illetve a lakossági konzultációkon a lakosság jellemzően nem a tevékenység veszélyessége, az abból eredő kockázatok miatt aggódott. A kérdések leginkább arra irányultak, hogy milyen előnyökkel járhat a beruházás számukra (például munkalehetőség szempontjából – akár konkrétan a beruházáshoz, építkezéshez kapcsolódóan, akár szállás, vendéglátás nyújtása a beruházás megvalósításában résztvevő munkavállalók számára, stb.)⁴³

Mivel egy ilyen mérvű beruházás jelentős hatással lehet nem csak az ország egész területére, de más országokra egyaránt, ezért 2015. április 2-án megindult a nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárás is (eleget téve ezzel a már említett Espoo-i Egyezményből eredő kötelezettségeknek is).⁴⁴ Ezen eljárás keretében is sor került természetesen nemzetközi közmeghallgatások tartására. Az eljárásban az Európai Unió területéről bármely tagállam részt vehetett, de 30 országot közvetlenül is megkerestek a célból, hogy értesítsék őket az eljárásba történő bekapcsolódás lehetőségéről. E 30 országból összesen 11 jelentkezett be az eljárásba, amiből pedig 7 kérte, hogy a saját területén kerüljön sor nyilvános fórumra, közmeghallgatásra. Ezek az országok a következők voltak: Németország, Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Románia, Ukrajna. A projektársaság a kormánybiztos vezetésével az eljárásban aktívan résztvevő országok szakértőivel konzultált, a közmeghallgatáson, a nyilvános fórumokon és a szakértői konzultációkon a feltett kérdéseket megválaszolták. A nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárás konzultációs szakasza végül 2016. augusztus 26-án zárult.⁴⁵

A hosszadalmas engedélyezési eljárás lefolytatása után végül 2016. szeptember 29-én a Paks II. beruházás megkapta a környezetvédelmi engedélyt a Baranya Megyei Kormányhivataltól. A hivatal a határozatát alapos mérlegelést követően, rendkívül részletes indoklással hozta meg. A téma kapcsán érdemes kiemelni, hogy (ahogyan az a határozat szövegéből is kiderült) a beruházó igyekezett eleget tenni az Aarhusi Egyezményből eredő kötelezettségeinek, és az eljárás lépéseiről, illetve a kapcsolódó, nyilvánosság számára is hozzáférhetővé tehető eljárási, vizsgálati dokumentumokról minél szélesebb körben informálni az érdeklődőket.⁴⁶

⁴² I. fokú engedély, 25.

⁴³ Aszódi 2016.

⁴⁴ I. fokú engedély, 74.

⁴⁵ Aszódi 2016.

⁴⁶ I. fokú engedély, 24-26, 74.

Ennek érdekében például az eljáráshoz kapcsolódó dokumentumokat saját honlapján is közzé tette, illetve abból a célból, hogy a beruházással érintettek közül tényleg mindenki tájékozódhasson, néhány dokumentum még idegen nyelven (pl. angol, orosz, német, stb.) is feltöltésre került.⁴⁷ Úgy vélem tehát, hogy az Aarhusi Egyezmény I. pillérében szereplő jogok biztosítva voltak az eljárás során.

Az eljárásba egyébként számos környezetvédelmi egyesület került bevonásra. Ezek a következők voltak: (a) Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Egyesület,⁴⁸ (b) Greenpeace Magyarország Egyesület,⁴⁹ (c) Levegő Munkacsoport, (d) REFLEX Környezetvédő Egyesület, (e) Védegylet Egyesület, (f) Pécsi Zöld Kör, (g) Reális Zöldek Klub. Csupán egyetlen olyan civil szervezet volt, amely ugyan kérte ügyféli jogállásának megállapítását, de a Kormányhivatal ezt elutasította, ez pedig az Egészséges Ivóvízért és Környezetért Egyesület volt. Az elutasítást a hivatal azzal indokolta, hogy bár az egyesület tevékenysége valóban a környezethez való jog, mint alapvető jog védelmére irányul, azonban annak működési területe nem érinti az éppen folyamatban lévő KHV eljárás tárgyát képező tevékenység hatásterületét.⁵⁰ A Kormányhivatal a döntéshozatalban való részvételt az ügyféli jogállás jóváhagyása mellett (és az előző bekezdésben is említett értesítések megtétele mellett) azzal is biztosította, hogy a hazai és külföldi szervezetek, és magánszemélyek észrevételeit értékelték, azokat a határozatban is részletesen kiemelték. Az eljárás során észrevétel érkezett például annak kapcsán, hogy a paksi közmeghallgatás lebonyolítása (kései kezdő időpont, hosszas időtartam, meghirdetés) nem megfelelő volt. A Kormányhivatal azonban kiemelte, hogy a meghallgatás kezdő pontja (17.00 óra) úgy lett kijelölve, hogy a munkaidő általánosan elterjedt befejező időpontja után essen, hiszen a céljuk az volt, hogy minél nagyobb nyilvánosság vehessen részt ezen az eseményen. A közmeghallgatás során mindenkinek lehetőséget biztosítottak a felszólalásra, és csak azután zárták be azt, hogy már nem volt több felszólaló. A közmeghallgatás megtartásáról pedig (ahogyan arra már az előző bekezdésben is utaltam) mindenkit megfelelően, és megfelelő időben kiértesítettek.⁵¹ Észrevétel érkezett a hivatalhoz továbbá annak kapcsán is, hogy a közmeghallgatáson egyfelől nem minden hozzászólást értékelték kellőképpen, illetve a hozzászólások csak limitált (3 perc) időkeretben voltak előadhatók. A Kormányhivatallal egyetértve úgy gondolom, hogy ez által azonban nem sérült az Aarhusi Egyezményben rögzített döntéshozatalban való részvételi jog, hiszen csak azoknak a felszólalásoknak az értékelését mellőzték a közmeghallgatáson, amelyek tárgyat tekintve nem kapcsolódtak a KHV eljáráshoz.

⁴⁷ Környezetvédelmi engedélyezés, MVM Paks II. honlap, in: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyeztvedelmiEngedelyezes/Lapok/default.aspx> (2017.06.26.)

⁴⁸ A továbbiakban: Energiaklub

⁴⁹ A továbbiakban: Greenpeace

⁵⁰ I. fokú engedély, 72.

⁵¹ I. fokú engedély, 83-85.

A felszólalások időtartamának limitálása pedig egyrészt szükséges annak érdekében, hogy a nyilvánosság ne korlátozza saját magát a szóban forgó jogosultságának gyakorlásában (hiszen egy indokolatlanul hosszú felszólalás időt vesz el a későbbi felszólalóktól is), másrészt pedig nem jelenti a felszólaló véleménye kifejtésének korlátozását olyan szempontból, hogy a közmeghallgatás során az nem volt megszabva, hogy ki, hányszor szólalhat fel.⁵² Észrevétel érkezett a Kormányhivatalhoz továbbá annak kapcsán is, hogy a nyilvánosság túl későn került bevonásra az ügyben, ami által sérült az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének 4. pontja, amely előírja, hogy a nyilvánosság részvételét korai időpontban kell biztosítani, amikor még minden lehetőség nyitva áll a döntés befolyásolására. A Kormányhivatal nem állapította meg e jogsérelmet. Hivatkozott egyrészt arra, hogy az ENSZ égisze alatt működő Aarhusi Megfelelési Bizottság ACC/C/2016/16 (Lithuania) számú döntésében rámutatott arra, hogy a nyilvánosság bevonása az előzetes konzultáció szakaszában megfelelőnek minősül a korai fázisban történő bevonás szabálya szempontjából. Hivatkozott továbbá a KHV irányelv 6. cikk 4. bekezdésére is, melynek értelmében kellő időben történik a bevonás akkor is, ha arra még azelőtt sor kerül, hogy az engedélyezési kérelemről a döntést meghozzák.⁵³ Mindezek alapján úgy vélem tehát, hogy az Aarhusi Egyezmény II. pillérét alkotó jogosultság, vagyis a nyilvánosság döntéshozatalban való részvétele is maradéktalanul érvényesült a KHV eljárás során. Itt szeretném ugyanis kiemelni, hogy az a tény, hogy egy adott szervezet észrevételével, véleményével ellentétes döntés születik, még nem jelenti e jogának csorbulását, hiszen a hatóságoknak rengeteg konkuráló érdeket kell figyelembe venniük egy ilyen nagy, és komplex beruházás során. Az egyezmény harmadik pillére (igazságszolgáltatáshoz való jog) érvényesülése leginkább úgy elemezhető, ha megvizsgáljuk a Baranya Megyei Kormányhivatal 2016. szeptemberi határozatának 'utóéletét'. Nem sokkal később, 2016. október 17-én ugyanis az Energiaklub és a Greenpeace fellebbezést nyújtott be e határozattal szemben a Pest Megyei Kormányhivatalhoz. E szervezetek úgy gondolták, hogy a kiadott engedély alapjául szolgáló környezeti hatástanulmány több ponton hiányos. Ezt az állításukat a következő főbb indokokkal támasztották alá: „(a) a hatóságok által megfogalmazott követelmények sok esetben nem számonkérhetőek, és nem tisztázják egyértelműen a kérelmező – azaz az MVM Paks II Atomerőmű Fejlesztő Zrt. – feladatait, még radioaktív kibocsátás esetében sem. Ez hangsúlyozottan igaz a kiegészítő, több százézer évig sugárzó fűtőelemek kezelésére, begyűjtésére és tárolására is. (b) Az engedély továbbá nem írja elő, milyen konkrét intézkedéseket kell tenni egy esetleges nukleáris baleset megelőzése érdekében. (c) A hatásvizsgálatból hiányzik egy olyan elemzés és intézkedési terv, mellyel megelőzhetőek lennének az emberi hibára és a szándékos károkozásra – például terrorizmusra, szabotázsra, háborús cselekményekre – visszavezethető súlyos balesetek. (d) Téves a hatástanulmányban szereplő Natura 2000 hatásbecslés is. Mivel a Duna teljes magyarországi szakasza Natura 2000 terület, Paks II közvetlenül érinteni fogja ezt az európai jelentőségű, védett folyót. A hatásvizsgálat semmilyen biztosítékot nem ad arra, hogy a kibocsátott hűtővíz nem fogja a megengedett hőmérsékleti korlát fölé melegíteni a Dunát.

⁵² I. fokú engedély 85-87.

⁵³ I. fokú engedély, 91-92.

A Duna bőterhelése és radioaktív kibocsátásokkal való terhelése emellett sérti a Víz Keretirányelvben és a vízgyűjtő gazdálkodási tervekben előírt kötelezettséget is. (e) A biztonságos, tiszta és versenyképes megújuló energiaforrások fejlesztésével teljesen feleslegessé válna az atomerőmű bővítése, és Magyarország csökkenteni tudná orosz energiafüggőségét.”⁵⁴

Magának a fellebbezésnek a tárgya tehát nem kapcsolódik az Aarhusi Egyezményben rögzített jogokhoz, illetve kötelezettségekhez, azonban maga az a tény, hogy biztosítva volt a fellebbezés lehetősége, és hogy a Pest Megyei Kormányhivatal alapos vizsgálat lefolytatását követően, és számos szakhatóság bevonásával megvizsgálta a 'zöldek' kérelmét, bizonyítja, hogy az egyezmény III. pillérében foglalt igazságszolgáltatáshoz való jog is biztosítva volt, illetve van a tanulmány középpontjában álló KHV eljárás során. A Pest Megyei Kormányhivatal végül helyben hagyta az I. fokú döntést. Azonban e pillér érvényesülésének további igazolása, hogy május 26-án ez a két szervezet jogorvoslati jogukkal élve benyújtotta keresetét a Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra.

4. Összefoglaló

Mindezek alapján úgy gondolom, megállapíthatjuk, hogy a bevezetésben felállított hipotézisem – miszerint a Paks II. beruházás környezetvédelmi engedélyezésének folyamata alatt megfelelően érvényesültek az Aarhusi Egyezmény alappilléreit alkotó jogok – igazolódott.

Ezt leginkább a tanulmány második fejezetében, az I. fokú engedély elemzése során sikerült alátámasztanom. Ennek révén kiderült, hogy a beruházó számos sajtó tájékoztatót, lakossági fórumot, illetve közmeghallgatást is tartott a (hazai, és külföldi, a beruházással érintett) lakosság tájékoztatása érdekében. Továbbá a nyilvánosság tételei kötelezettség alá eső (és egyéb információterjesztő) dokumentumokat saját honlapján, illetve egyéb módokon is közzétette. Ezáltal véleményem szerint eleget tett az egyezmény I pilléréből eredő kötelezettségeinek, vagyis biztosította a nyilvánosság információhoz való hozzáférés jogát.

Az érintettek már az eljárás korai szakaszában bevonásra kerültek (pl. civil szervezetek). Akiüknek a véleményét, észrevételeit mindig kellő alapossággal kivizsgálta az eljáró hatóság. Így a második pillér, vagyis a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének joga is biztosított volt az eljárás során.

Mind az első fokú, mind pedig a másodfokú határozatot megfellebbezték az ún. 'zöld szervezetek'. A bírósági tárgyalásra ugyan még nem került sor, de a másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal határozatából egyértelműen kitűnik, hogy a fellebbezés érdemben került elbírálásra, és alapos mérlegelést követően született meg a végső döntés. Tehát a harmadik pillér, vagyis az igazságszolgáltatáshoz való jog is érvényesült, érvényesül a vizsgált eljárás során.

⁵⁴ Koritár Zsuzsanna: Paks II környezetvédelmi engedélye jogszabálysértő és megalapozatlan, Energiaklub honlapja, in: <http://energiaklub.hu/hirek/paks-ii-kornyeztvedelmi-engedelye-jogszabalyserto-es-megalapozatlan-4031> (2017.03.30.)

Néhány észrevétel érkezett ugyan az egyezmény bizonyos cikkeinek sérelme kapcsán (pl. a közmeghallgatásról való kései értesítés révén a II. pillér sérelme), azonban a Baranya Megyei Kormányhivatal minden észrevétel kapcsán megvizsgálta az eset körülményeit, értelmezte a vonatkozó szabályanyagot, és végül arra a következtetésre jutott, hogy nem történt ilyen jellegű jogsértés az eljárás során.

Végezetül ismételten szeretnék utalni az egyezmény jelentőségére, hiszen az ebben foglalt jogok megsértése, garanciájának hiánya akár a beruházás megghiúsulásához is vezethet (ahogyan az pl. az 'ófalui atomtemető' ügyében is történt). Ugyanis azáltal, hogy a megfelelő tájékoztatást biztosítja a beruházó, illetve az eljáró hatóságok, és a nyilvánosságot bevonják az eljárásba, számos olyan kételyt oszlatnak el, amelyek a nemtudásból erednek, és így növelhető az adott tevékenység társadalmi elfogadottsága is.

György Bertalan PÁCZAY *
Another political step towards developing our own GM-free feed

At the margins of the Council of Agriculture and Fisheries Ministers on 12 June this year, 12 Member States: Austria, Finland, France, Greece, Croatia, Poland, Luxembourg, Hungary, Germany, Romania, Slovakia and Slovenia politically agreed that they would sign a common declaration on enhancing soya and other legumes cultivation. The solemn co-signing of the “*European Soya Declaration - Enhancing soya and other legumes cultivation*” (hereinafter ‘the European Soya Declaration’), a text proposed by the Hungarian and German governments was held on 17 July at the Hungarian Permanent Representation to the EU where agriculture ministers of the parties (state secretaries for a few Member States) took part.



Ministerial group view following the solemn co-signature of the European Soya Declaration in the conference room of the Hungarian Permanent Representation to the EU in Brussels¹

* dr. jur., Adviser in the European Parliament

¹ Press release entitled „Történelmi jelentőségű diplomáciai siker a magyar kezdeményezésre 14 uniós ország agrárminisztere által aláírt Európai Szója Nyilatkozat” of the Ministry of Agriculture of Hungary, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/hirek/tortenelmi-jelentosegu-diplomaciai-siker-a-magyar-kezdemenyezesre-14-unios-oroszag-agrarminisztere-altal-alairt-europai-szoja-nyilatkozat> (17.07.2017)

„The Hungarian Constitution highlights my country's GM-exemption, and Hungary announced the 'Alliance for GM-free Europe' initiative in 2015. An important milestone of this unity is today's signed Declaration, with which 13 EU Member States joined the initiative, along with Hungary”² highlighted Sándor Fazekas, Minister of Agriculture of Hungary after the co-signature.

1. The presentation of the European Soya Declaration in the European Parliament

At the hearing on 25 September at the European Parliament's Committee of Agriculture and Rural Development, Deputy Minister of Agriculture of Hungary, István Nagy was pleased to announce that Hungary has become the leader of initiatives and programs in the European Union for GM-free protein self-determination.



*Hearing of István Nagy, Deputy Minister of Agriculture of Hungary,
in the EP Committee of Agriculture and Rural Development³*

² Press release entitled *„Történelmi jelentőségű diplomáciai siker a magyar kezdeményezésre 14 uniós ország agrárminisztere által aláírt Európai Szója Nyilatkozat”* of the Ministry of Agriculture of Hungary, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/hirek/tortenelmi-jelentosegu-diplomaciai-siker-a-magyar-kezdemenyezesre-14-unios-orszag-agrarminisztere-altal-alairt-europai-soja-nyilatkozat> (17.07.2017)

³ The homepage of the EP Committee of Agriculture and Rural Development, in: <http://web.ep.streamovations.be/index.php/event/stream/170925-1500-committee-agri> (17.07.2017)

In his presentation, the Deputy Minister recalled that it is of strategic importance in Hungary's agricultural policy to boost the production of protein feed and to create a toolkit to provide a GM-free protein source for the livestock sector.⁴ Clemens Neumann, Director-General for Bio-Based Economy in the German Federal Ministry of Agriculture, emphasized that the common goal is to halt the decline in the production of protein crops and to target the breeding and cultivation of native protein crops in Europe. Both were thankful to the European Parliament, which would draw up an own-initiative report entitled 'A European Strategy for the promotion of Protein Crops - Encouraging the production of protein and leguminous plants in the European agriculture sector' by Jean-Paul Denanot, a French Socialist MEP in the near future.⁵

2. Protein crop production in the World, in the EU and in Hungary

What is our position in protein production and feed self-sufficiency in the European Union? What could be done to improve the current – not too rosy – situation? What tools do we have at our disposal? In this article, I try to answer these questions.

Protein crops constitute only a small part of oilseeds, yet soy is one of them, which, based on quantitative indicators, is the first protein in the world. Here I have to point out, although soybean is classified as an oilseed, it contains only 20% of oil, but its protein concentration is the highest, 45-50 %. That is reason why it significantly prevents all other protein crops (this misclassification is made by the so-called Blair House Agreement). It is no coincidence that the price of a given soybean depends on the actual protein content it can provide. Over the last decades, soy production has started to be an incredible development, which has several reasons. The first is that sowing genetically modified crops in soybean production is more common than ever, as these are more resistant to pests, they are better able to withstand water scarcity and therefore produce excellent yields – more than 3 tonnes per hectare currently. More than half of the soybeans sold in the World are GMOs, which characteristic is higher than in any other cereal crop.⁶ The soya production of the World continues to be dominated by North and South America. 287 million tonnes were produced by these two regions out of the World's 325 million tonnes of soybean production in 2016.

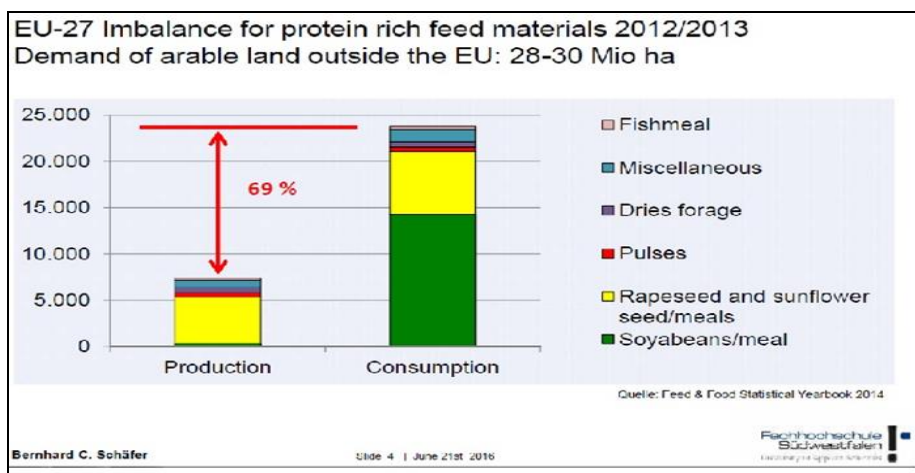
⁴ Press release entitled „Nagy István az Európai Parlamentben bemutatta az Európai Szója Nyilatkozatot” of the Ministry of Agriculture of Hungary, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/nagy-istvan-az-europai-parlamentben-bemutatta-az-europai-szoja-nyilatkozatot> (25.09.2017) and video record on the meeting of the EP Committee of Agriculture and Rural Development on 25 September 2017, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/hu/committees/video?event=20170925-1500-COMMITTEE-AGRI> (find the hearing record between 17:03:24 and 17:49:30)

⁵ See the procedure of the report on the following link, in: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2017/2116\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2017/2116(INI)) (25.09.2017)

⁶ See the first 3 paragraphs of the market report on 14 October 2017 by the website, in: Commoditybasis.com, https://www.commoditybasis.com/soybean_prices (14.10.2017)

The largest producing countries are the USA (109 million tonnes), Brazil (101 million tonnes) and Argentina (56 million tonnes). The USA and Brazil export predominantly soybean, while Argentina is the largest producer of some processed soy products such as soybean oil or soybean meal – which also play an important role in feeding.⁷ Other protein crops like leguminous plants, rapeseed or vegetables constitute only a small part of feeds.

The European Union's protein or feed self-sufficiency is astonishingly low, it is only around 31% while the remaining is imported from abroad according to Bernard C. Schäfer, Professor at the South Westphalia University of Applied Sciences in Germany.⁸



EU-27 Imbalance for protein rich feed materials 2012/2013
Demand of arable land outside the EU: 28-30 Mio ha⁹

65% of the protein produced in the World is soybean, but only 3% of it – between 0.96 and 1.85 million tonnes in the last 3 years – is produced in the EU. By contrast, according to data from the last 3 years, 36.1 million tonnes of soybean was imported into the EU and 85% of them was genetically modified plant (about 30 million tonnes annually).¹⁰ Other important sources of protein feed are rapeseed (12%), sunflower (5%) and vegetables (4%), but they are rarely used in the EU due to their relatively low protein content.

⁷ Commoditybasis.com, Paragraph 4

⁸ Bernard C. Schäfer, Grain legumes Chances of Protein Supply and Innovative Cropping Systems

⁹ Bernard C. Schäfer: Grain legumes Chances of Protein Supply and Innovative Cropping Systems, Hearing on Improving European Plant Protein Supplies on 21 June 2016 in the EP Committee of Agriculture and Rural Development, in: <http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/agri/events-hearings.html?id=20160621CHE00151> (25.09.2017)

¹⁰ Commission Staff Working Document, Brussels 08/03/2016, SWD (2016) 61 final, 3-5.

The above figures clearly show that the EU is in a delicate position with regard to its protein supply, because it is entirely dependent on imports. Ultimately, the European agriculture and food production – because livestock production and meat production would not be anywhere in the EU without the imported feed – is inseparable from the agriculture of some third countries and its performance. Therefore, we have to move towards self-sufficiency from this point urgently.

In this respect, Hungary performs a bit better: about two-thirds of our soybean imports come from Brazil and Argentina, but one third is produced at home, thanks to the first successes of the national feed protein programme. Compared to 45,000 hectares in 2014, GM-free soybeans were harvested from nearly 70,000 hectares last year, which meant 181,000 tons of yield altogether with a 3 tons yield per hectare. *“Considering this data, Hungary would require an import about 370-400,000 tons of GM-free soybean annually”* – confirmed Sándor Fazekas, Minister of Agriculture of Hungary at Kossuth Radio.¹¹ István Nagy, Deputy Minister presented at an agri-trade event that according to his calculations, the EU's largest soybean exporters bring mainly GM-soy into the EU's internal market, which share is 85% from Brazil and 98% from Argentina.¹² They both emphasized that in addition to soy, other fodder crops such as lupine, lettuce, alfalfa or peas are also underway in the national feed protein program, but only to a very small extent. These are sowed mainly on ecological focus areas, perhaps the most important pillar of the green payment, because they can be accounted with a weighting factor of 0,7 in the greening. I have to also note here that by-products such as the distiller's dried grains with solubles (DDGS), the distiller's wet grains with solubles (WDGS) or the corn gluten feed (CGF) made by bioethanol plants as well as some by-product by distilleries are excellent sources, but these are largely sold in Western Europe due to higher feed-in prices there, yet the demand is high. The increase in domestic maize processing for bioethanol purposes – which is expected to exceed 2.5 million tonnes next year – will, however, enable domestic livestock farmers to benefit more from these protein sources.¹³ However, this alone is not enough.

¹¹ Interview entitled *„Takarmányfejlesztési program a GMO kiváltására”* with Sándor Fazekas, Minister of Agriculture of Hungary in 180 perc, Kossuth Radio, 29.09.2017

¹² Press release entitled *„Jelentős növekedés tapasztalható a hazai szójatermesztésben”* of the Ministry of Agriculture of Hungary, in <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/jelentos-novekedes-tapasztalható-a-hazai-szojatermesztésben> (8.12.2016)

¹³ See the feeding profiles of the 3 bioethanol plants in Hungary: the Pannonia Ethanol, in: <http://www.pannoniaethanol.com/about> (25.09.2017), the Hungrana, in: <http://www.hungrana.hu/hu/products/46/47/hungrafeed-pro---gluten> (25.09.2017) and the Tisza-TK Projekt Kft (this is still under construction, therefore I can quote here an article entitled *„A gyár, amely több állami támogatást kapott, mint Csányi vágóhídja”*, in: http://hvg.hu/gazdasag/201640_kozpenzmilliardok_izocorkorbiznisz_kukoricafeldolgozas_ami_acsovon_kifer (02.10.2016)

3. EU's GMO regulation

It is then necessary to address the European Union's policy on cultivation and use of genetically modified organisms. By virtue of GMO regulation in force (amended in March 2015), Member States and regions in federal states may decide to prohibit the cultivation of certain GMOs on their territory,¹⁴ although the cultivation of these is decided (approved or refused) at EU level by using a standard comitology procedure (Member State representatives vote). 17 EU Member States – including Austria, Poland, France, the Netherlands, Germany, Denmark or Hungary at the first¹⁵ – and 4 regions – it is an interesting example to have three regions from the UK: Wales, Northern Ireland and Scotland here.¹⁶ There is, however, no general ban on GMOs used for food and feed purposes, but EU standards contain globally relatively stringent residue limits.¹⁷ Foods or feeds containing GMO traces can be authorized at EU level (by comitology procedure) and if this is the case, they can enter the EU internal market. The best example for this is the lawful import and marketing of various genetically modified soybeans and their processed products into the EU. Therefore, we generally bump into GMOs in the meat of animals we eat, because of higher use of GM-feed in Europe; therefore, GMOs continuously burden European consumers. This situation should be improved in the EU by reviving the supply of its own feed.

4. The Danube Soya Convention

A large part of the EU Member States have already taken the first step to reach the above-mentioned goal in 2012. Hungary together with 9 other countries has signed the 'Danube Soya Convention for GM-free area' initiated by Austria (Donau Soja Symposium) on 6 September, which boosted joint research and technical cooperation. The cultivation area of GM-free soybean in the Danube region has increased to 700,000 hectares over the last four years due also to the Danube Soya Alliance, which comprises now 16 member countries (and several regions within), ranging from Bavaria to West Ukraine and from Lombardy to Bulgaria.

¹⁴ Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC, Article 26b

¹⁵ Press release entitled „Magyarország vezetheti be elsőként az új uniós GMO-szabályokat” of the Ministry of Agriculture of Hungary, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/kornyeztugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-vezetheti-be-elsokent-az-uj-unios-gmo-szabalyokat> (09.05.2015)

¹⁶ See the full list on the European Commission's homepage on food safety, in: https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical_scope_en (23.09.2017)

¹⁷ Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed (Text with EEA relevance)



*Danube Soya Initiative*¹⁸

According to the calculations of the Danube Soy Alliance, about 2.4 million hectares could be used in the area concerned for profitable soya production, and the production could reach 2.4 million tonnes in 2020.

5. Content of the European Soya Declaration

In the light of the above facts, it is not necessary to explain why the European Soya Declaration was born in July this year. The Hungarian government, as one of the main representatives of the GM-free agriculture in the EU, became immediately the leader of the initiative, and it is of symbolic significance that the declaration has been signed at the Hungarian Permanent Representation to the EU in Brussels. What is this statement about?¹⁹

The declaration highlights at the outset that it is our interest to create a sustainable, GM-free protein production in the EU, owing to our international and EU obligations. The text refers to Objectives 2 and 15 (out of the total of 17 objectives) of the United Nations' 2030 Agenda on sustainable development goals

¹⁸ Danube Soya, A Program for European farmers, 2nd International Danube Soya Congress, Augsburg, in: <https://pt.slideshare.net/ddima/danube-soya-a-program-for-european-farmers-2nd-international-danube-soya-congress-25-11-2013> (25.11.2013)

¹⁹ Full text of the signed declaration published by the Ministry of Agriculture of Poland

Objective 2 focuses on ending hunger, increasing food security, improving nutrition and promoting sustainable agriculture. In the light of Objective 15, the countries sustainably manage forests, combat desertification, halt and reverse land degradation, as well as halt biodiversity loss.²⁰ The EU Sustainable Development Strategy adopted by the EU heads of state in Göteborg on June 2001 aims to prevent the over-exploitation of resources, gain more recognition of the value of ecosystem services, and stop the decline in biodiversity.²¹

The fourth paragraph of the Declaration states that leguminous crops occupying a prominent position among protein crops contribute to the diversity of crops that are useful for other cultures, especially for cereals. Furthermore, they reduce the risk of weeds, pests and diseases in crop production systems (therefore, they also reduce the use of plant protection products), fix atmospheric nitrogen and thus reduce the use of nitrogenous fertilizers. However, only 3-4% of the arable land area in Europe is used for leguminous crops. The text also highlights that *"Soybean is the most widely cultivated legume in the world. Originating from China, where it has been grown for thousands of years, the soybean was introduced to Europe nearly 150 years ago. Although still widely thought of as new to Europe, it is also the most widely grown grain legume in Europe where it grows well. Yields in Europe are high and similar to those in USA and Brazil which are the main exporters of soybeans and soybean meal."*²²

In the light of all of this, the Declaration sets out the following goals:

(a) development of sustainable soybean and other legumes production in suitable areas of Europe taking into account resources availability; (b) integration of soybean and other legumes cropping into diverse well-planned crop rotations; (c) use of integrated crop protection that follows the 'as much as is necessary and as little as possible' principle with priority given to the use of host-plant resistance and tolerant cultivars; (d) maintenance of traditional valued landscapes, landscape features and protection of high nature value biotopes in agricultural landscapes; and (e) development of sustainable soybean and other legume markets in Europe that balance and meet the needs of growers, processors, livestock producers and consumers along transparent value chains.²³

The Declaration draws attention to the fact that the cultivation of soybean and other leguminous plants can be boosted in many European countries. *"Large areas of these regions are cultivated with wheat, maize, oilseed rape and sunflower in simple cropping systems that lack diversity. Including legumes in these cropping systems strengthens local economies, increases local and regional protein self-sufficiency, and supports protein partnerships. Protein crop production in Europe generally supports rural economies and creates jobs in farming, processing and usage of locally*

²⁰ United Nations homepage, Sustainable Development Goals, in: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals> (25.09.2017)

²¹ European Commission homepage, Environment, Sustainable development, in: http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/strategy/index_en.htm (25.09.2017)

²² European Soya Declaration, 1.

²³ European Soya Declaration, 1-2.

produced proteins for food and feed."²⁴ The Declaration acknowledges the results achieved so far under the Danube Soya Convention.

The signatories of the declaration specify the following additional means: (a) provide consumers with information on promoting plant proteins; (b) encourage more precise livestock feeding to increase the efficiency of protein use in feeding; (c) improve the use of protein from grassland; (d) support more effective use of other European protein sources such as rapeseed and sunflower meal, and by-products such as distillers grains; (e) increase locally-adapted legume production, in line with available natural resources, using sustainable production techniques and locally adapted legumes; and (f) strengthen support for certification of sustainably-produced soybeans and meal imported from other parts of the World to meet remaining demand.²⁵

6. Possible solutions

How can we therefore achieve the growth of protein crop production in the European Union and in Hungary?

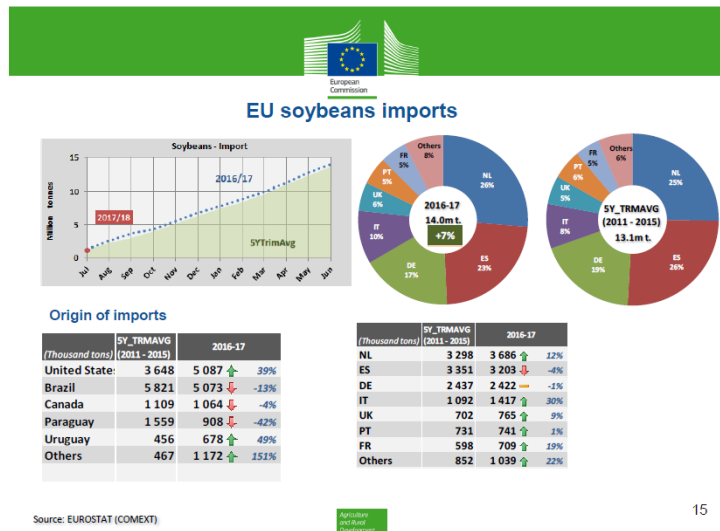
It should be noted here that from an economic point of view, soy grown in Europe is still less profitable than other crops in the continent. While the average yield of GM soy is estimated 3.35 tons per hectare by the US Department of Agriculture this year,²⁶ that is the GM-free soy is said by European Commission's market forecast to be around 2.9 tonnes per hectare, so 10% less, even though we have been able to advance 0.3-0.4 tons per hectare since 2013 which is a good result for GM-free soy.²⁷ The USA, Brazil (e.g. 13.85 million tons in 2017, see the following figure) and Argentina bring so huge quantities of soybeans and soy meals to the EU internal market that they can sell these cheaper than domestic soybeans.

²⁴ European Soya Declaration, 2.

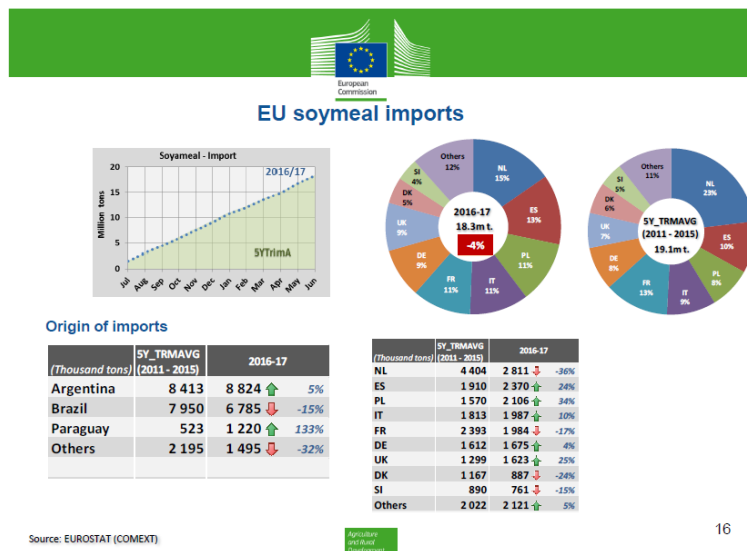
²⁵ European Soya Declaration, 3.

²⁶ United States Department of Agriculture, Economic Research Service, Market Outlook for Soybeans and Oil Crops, in: <https://www.ers.usda.gov/topics/crops/soybeans-oil-crops/market-outlook> (25.09.2017) (49,9 bushels / acre = 3,555 t / ha)

²⁷ Directorate General for Agriculture and Rural Development, Short-term outlook for EU agricultural markets, Latest issue, in: https://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/short-term-outlook_en (25.09.2017)



15



16

EU soybeans and soyameal imports²⁸

²⁸ European Commission's presentation on oilseeds and protein crops market situation, Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets, in: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/.../market-situation-oilseeds_en.pdf (28.09.2017)

It is not possible to prevent the import of GM soy due to WTO rules and the so-called Blair House Agreement, so a significant increase in own production may be the way out. How to do this?

The European Union already provides voluntary coupled support for the production of protein crops. Article 53 (3) of the Direct Payments Regulation states that *“the percentages of the annual national ceiling ... may be increased by up to two percentage points for those Member States which decide to use at least 2% of their annual national ceiling ... to support the production of protein crops.”*²⁹ Many Member States, including Hungary, make full use of this option, but the 2% threshold also unfortunately stops Member States to spend more resources for a stronger and more effective support for the cultivation of protein crops. In fact, the larger group of coupled support subsidies which amount to 8 and 13% of the annual national ceiling (of direct payments) destined to many of the livestock and some crop production sectors (e.g. beef and veal, milk and milk products, rice, fruit and vegetables) and it can be divided freely between these target groups as well as the share can be modified once a year, while nothing can be transferred from this amount for the cultivation of protein crops. Therefore, it would be desirable to give the Member States more room for manoeuvre to have the right to freely transfer amounts of subsidies from the budget of the other group for the cultivation of protein crops in the post-2020 Common Agricultural Policy. More flexible rules on coupled support subsidies will also be needed because the CAP budget might fall by 10 to 14% because of the Brexit and the EU might barely be able to provide additional subsidies.

The so-called Blair House Agreement concluded between the GATT, the EU and the USA in 1992 together with other agreements in the Marrakech Package during the establishment of the World Trade Organization, is considered today resulting a scandalous situation because the agreement restricts the EU's production potential of oilseed, including soybean which is an error, while other countries, in particular the USA and Canada, may expand their cultivation area in line with developments in World markets. At the same time, EU producers are severely punished if they exceed the limits set in the Agreement. Nor is it possible to maintain the provision, which prohibits EU producers from increasing their stocks of industrial vegetable oils beyond a certain level.³⁰ That is why EU leaders should at least try to renegotiate the Blair House Agreement, in particular the withdrawal of soy from its scope, even though there is little hope to change this situation by negotiations. The 11th WTO Ministerial Conference in Buenos Aires between 10 and 13 December would be the appropriate forum for this purpose.

²⁹ Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, pages 52 and 53

³⁰ European Parliament, European Parliament factsheets, External agricultural policy: agricultural agreements under WTO, in: http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/4_1_7_en.htm# (25.09.2017)

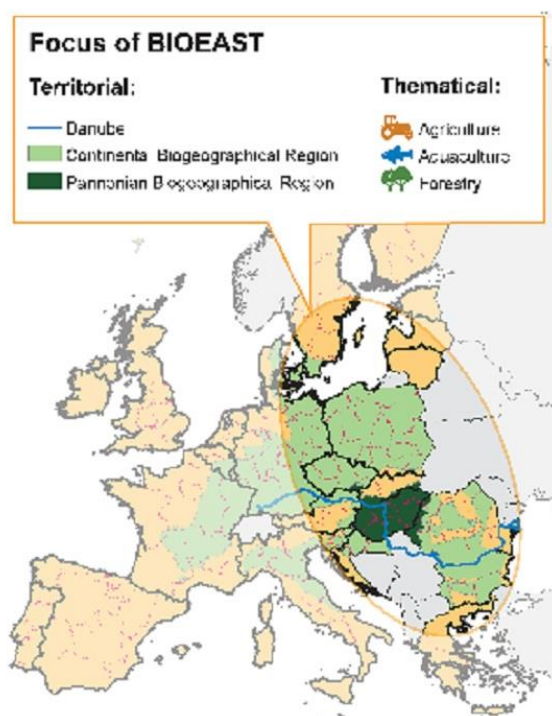
In addition, the EU should undertake a thorough legal scrutiny of the text of the Agreement because many stakeholders, such as the European Parliament in 2011,³¹ believe that the Agreement is virtually inconsistent with the principles of the GATT and puts EU oilseed and protein plant producers in a legally unjustifiable disadvantage. The combat in WTO forums should now begin.

Returning to GM-free soybean yields, there is also a lot to be done in plant breeding. The EU and Hungary have been moving well for years to increase the soybean yield, and in 2016, we have already reached the expected 3 tonnes per hectare (this year it fell by 0,1 tonnes due to the less ideal weather). We should reach the near-breakthrough by joint programmes and closer cooperation in achieving GM-free protein crop breeds having the same yields as those of their GMO counterparts. The resources of existing EU research and development programmes, in particular the Horizon 2020, should be better used up. There are some encouraging developments today. For example, under the Horizon 2020 5.2 sub-programme entitled “*Nanotechnologies, Advanced Materials, Biotechnology and Advanced Manufacturing and Processing*”, the BIOTEC 07-2017 project would achieve ground-breaking results in molecular biology among the new plant breeding techniques. The objective of the project is to make better use of new plant breeding technologies and to create ‘green factories’ for this purpose, in which they would experiment with achieving better crop yields and developing new crops not being used before for protein purposes as well as creating a cheap platform for more efficient sales of these products.³² The so-called Central-Eastern-European Initiative for Knowledge-based Agriculture, Aquaculture and Forestry in Bioeconomy (BIOEAST) is also a forward-looking project, which is an association established in the framework of a European Innovation Partnership and is eligible for support from rural development programmes. The main objective of the present project, which includes the V4 states and Romania, Bulgaria, Croatia and Slovenia, as well as Baltic, German and even Scandinavian enterprises, is to improve the sustainable growth of knowledge-based agriculture, aquaculture and forestry in the bioeconomy in the CEE regions. One of the topics is to address climate change challenges in the Continental and Pannonian Bio-geographical Regions and, in particular, to exploit the potential for protein crop production.³³

³¹ European Parliament, Häusling-report (4 February 2011) on the EU protein deficit: what solution for a long-standing problem? (2010/2111(INI), PE 450.760v03-00, A7-0026/2011)

³² European Commission, Horizon 2020, Nanotechnologies, Advanced Materials, Advanced Manufacturing and Processing, and Biotechnology, Work Programme 2016-2017, in: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/nanotechnologies-advanced-materials-advanced-manufacturing-and-processing-and> (25.09.2017)

³³ Homepage of the BIOEAST initiative, in: https://eip.fm.gov.hu/index.php?page=pages&page_name=bioeast-kezdemenyezes&language=en (25.09.2017)



Focus of BIOEAST³⁴

Referring to the third pillar of greening (climatic and environmental-friendly farming practices), the ecological focus areas, the EU should leave and even encourage farmers to produce protein crops in line with these cultivation rules. However, specific EU regulation (a modification of the implementing legislation)³⁵ entering into force in the beginning of next year will not allow farmers to use any pesticides or fertilizers on these areas. It should be borne in mind that in many Member States, 100% of coupled support for the cultivation of protein crops was paid to farmers in many Member States. Furthermore, more than half of farmers in the EU chose to plant protein crops in their ecological focus areas according to an EU survey in 2015.

³⁴ Homepage of the BIOEAST initiative, in: https://eip.fm.gov.hu/index.php?page=pages&page_name=bioeast-kezdemenyeztes&language=en (25.09.2017)

³⁵ Commission Delegated Regulation (EU) 2017/1155 of 15 February 2017 amending Delegated Regulation (EU) No 639/2014 as regards the control measures relating to the cultivation of hemp, certain provisions on the greening payment, the payment for young farmers in control of a legal person, the calculation of the per unit amount in the framework of voluntary coupled support, the fractions of payment entitlements and certain notification requirements relating to the single area payment scheme and the voluntary coupled support, and amending Annex X to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, Article 1, paragraphs 10a, 10b and 10c

The members of the EP's Committee on Agriculture and Rural Development,³⁶ but also the leaders of the COPA-COGECA farmer organisation³⁷ have argued against this amendment – the planting of protein crops would decrease in the EU on the one hand, the chemical and biological composition of the soils on ecological focus areas would not be improved on the other and thirdly, it would not be able to eradicate some weeds (e.g. ragweed, *heracleum mantegazzianum*) without herbicides – the European Commission did not make up its mind. It would be advisable to rationalize the rules and subsequently to erase the general ban on using plant protection products on ecological focus areas from EU legislation.

Finally yet importantly, the European Commission should withdraw or modify its legislative proposal³⁸ on the Renewable Energy Directive, according to which the share of crop-based biofuels (mainly rape-based biodiesel and maize-based bioethanol) would decrease from 7 to only 3.8% out of the 10% target share of biofuels use in road transport. This is a major problem for our subject, because these traditional biofuel plants also contribute to alleviating the EU own protein supply's scarcity. In Hungary, for example, the 2 bioethanol plants (Pannonia Ethanol and Hungrana), already in operation, produce 605,000 tonnes of totally GM-free protein feed in 2017.³⁹ If the EU made them unable to produce bioethanol, the protein production of these plants would also decline and would stop. In addition to many other arguments, we cannot allow the adoption of the Commission's legal proposal in the EU legislative institutions in its current form.

³⁶ Draft motion for a resolution on Commission Delegated Regulation amending Delegated Regulation (EU) No 639/2014 as regards the control measures relating to the cultivation of hemp, certain provisions on the greening payment, the payment for young farmers in control of a legal person, the calculation of the per unit amount in the framework of voluntary coupled support, the fractions of payment entitlements and certain notification requirements relating to the single area payment scheme and the voluntary coupled support, and amending Annex X to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council (7 March 2017), 2017/2571(DEA)

³⁷ COPA-COGECA, Publications, Press Releases, Copa and Cogeca welcome fact that European Commission will keep rate for Ecological Focus Areas (EFAs) at 5%, in: www.copa-cogeca.eu/Download.ashx?ID=1644712&fmt=pdf (07.03.2017)

³⁸ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast), COM (2016) 767 final

³⁹ Pannonia Ethanol produces 325,000 tons of distiller's dried grains with solubles (DDGS) and 10,000 tons of corn oil, while Hungrana produces 270,000 tons of corn gluten feed (CGF) in 2017, See the feeding profiles of the 2 ethanol plants in Hungary: the Pannonia Ethanol, in: <http://www.pannoniaethanol.com/about> (25.09.2017) and the Hungrana, in: <http://www.hungrana.hu/hu/products/46/47/hungrafeed-pro---gluten> (25.09.2017)

7. Conclusions

The political need for increasing and developing protein production and for gapping the lack of protein-self-supply has already appeared in various initiatives in the European Union. Concerning Hungary, we see that the GM-free status is lacking the most in the field of animal breeding although Hungary is a leading country in this field, as the task of creating the GM-free Hungary also scripted into the Hungarian Constitution. In the near future, and here I refer mainly to the recent reform of the Common Agricultural Policy in 2019-2020, primarily lawyers will have the main responsibility to pour this not fully unified but sufficiently strong, political will into legislative texts regulating the activities of citizens and businesses. We, Hungarian lawyers, are also given the task when the time comes, to put firm legal proposals to the table in front of the European Commission, then to the EU co-legislators, the European Parliament and the Council, which give a real chance to European farmers and feed-processors to be able to considerably reduce Europe's protein dependency by their work.

PÁCZAY György Bertalan*
Újabb politikai lépés a saját GMO-mentes takarmány megteremtése felé

A Mezőgazdasági és Halászati Miniszterek Tanácsa idén június 12-i rendes ülésének a margóján 12 uniós tagállam: Ausztria, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország, Németország, Románia, Szlovákia és Szlovénia politikailag megállapodott, hogy a közlejövőben egy közös nyilatkozatot írnak alá a szója és más pillangósok termesztésének növeléséről. A magyar és német közös kezdeményezésre megírt, az „Európai Szója Nyilatkozat – Szója és más pillangósok termesztésének növelése” címet viselő (a továbbiakban: 'Európai Szója Nyilatkozat') nyilatkozat ünnepélyes aláírására július 17-én a brüsszeli Magyar Állandó EU Képviselőn került sor, mely ceremónián az aláíró uniós tagállamok mezőgazdasági miniszterei (néhány tagállam esetében államtitkár) vettek részt.



Az Európai Szója Nyilatkozat ünnepélyes aláírását követő miniszteri csoportkép a brüsszeli Magyar Állandó EU Képviselő konferencia-termében¹

* dr. jur., európai parlamenti szakértő

¹ Földművelésügyi Minisztérium „Történelmi jelentőségű diplomáciai siker a magyar kezdeményezésre 14 uniós ország agrárminisztere által aláírt Európai Szója Nyilatkozat” című sajtóközleménye, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/hirek/tortenelmi-jelentosegu-diplomaciai-siker-a-magyar-kezdemenyezesre-14-unios-oroszag-agrarminisztere-altal-alairt-europai-szoja-nyilatkozat> (2017.07.17.)

„Az Alaptörvény külön kiemeli a GMO mentességet, emellett 2015-ben Magyarország hirdette meg a 'Szövetség a GMO-mentes Európáért' kezdeményezést. Ezen összefogás fontos mérföldköve a ma aláírt Nyilatkozat, amelyhez a kezdeményező Magyarország mellett 13 uniós tagállam csatlakozott”² – emelte ki Fazekas Sándor földművelésügyi miniszter az aláírást követően.

1. Az Európai Szója Nyilatkozat bemutatása az Európai Parlamentben

Az Európai Parlament Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Szakbizottsága előtti szeptember 25-i meghallgatás során a földművelésügyi miniszter helyettese, Nagy István örömmel jelentette ki, hogy Magyarország a GMO-mentes fehérje önrendelkezést célzó kezdeményezések és programok élére állt az Európai Unióban.



Nagy István földművelésügyi miniszter-helyettes meghallgatása az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Szakbizottságában³

² Földművelésügyi Minisztérium „Történelmi jelentőségű diplomáciai siker a magyar kezdeményezésre 14 uniós ország agrárminisztere által aláírt Európai Szója Nyilatkozat” című sajtóközleménye, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-minisztterium/hirek/tortenelmi-jelentosegu-diplomaciai-siker-a-magyar-kezdemenyezesre-14-unios-orszag-agrarminisztere-altal-alairt-europai-szoja-nyilatkozat> (2017.07.17.)

³ EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Szakbizottságának a honlapja, in: <http://web.ep.streamovations.be/index.php/event/stream/170925-1500-committee-agri> (2017.07.17.)

Előadásában a miniszterhelyettes emlékeztetett arra, hogy hazánk agrárpolitikájában stratégiai jelentőséggel bír a fehérjetakarmány-előállítás ösztönzése, valamint a GMO-mentes fehérjeforrás biztosítását célzó eszközrendszer megteremtése az állattenyésztési ágazatok számára.⁴ Clemens Neumann, a német szövetségi agrárminisztérium bio-alapú gazdaságért felelős főigazgatója pedig kiemelte, hogy cél a fehérjenövények termesztése csökkenésének a megállítása, valamint az Európában őshonos fehérjenövények nemesítésének és termesztésének a célzott támogatása. Mindketten megköszönték, hogy az Európai Parlament a közeljövőben Jean-Paul Denanot francia szocialista EP-képviselő vezetésével egy saját kezdeményezésű jelentést készít „*A fehérjenövények ösztönzésére irányuló európai stratégia – A fehérje- és hüvelyes növények termesztésének ösztönzése az európai mezőgazdasági ágazatban*” címmel.⁵

2. Fehérjenövény termesztése a világon, az EU-ban és Magyarországon

Hogyan is állunk a fehérjetermesztéssel és a takarmány-önellátottsággal az Európai Unióban? Mit lehet tenni a jelenlegi – nem túl rózsás – helyzet javítása érdekében? Erre milyen eszközök állnak a rendelkezésünkre? A jelen cikkben erre próbálok meg választ adni.

A fehérjenövények csak kisebb része tartozik az olajnövények (olajosmagvak) közé, mégis ezek közül a szója az, amely mennyiségi mutatók alapján az első a fehérjék között a világon. Itt le kell szögezni, bár a szóját az olajnövények közé sorolják, mindössze 20% olajat tartalmaz, ellenben a fehérje-koncentrációja a legmagasabb, 45-50%, amellyel jelentősen megelőz minden más fehérjenövényt (ezt a téves besorolást az 1992-ben megkötött ún. Blair House Egyezmény idézte elő). Nem véletlen, hogy egy adott szója ára az általa biztosítani tudott tényleges fehérjetartalomtól függ. Az elmúlt évtizedekben a szójatermelés hihetetlen fejlődésnek indult, amelynek több oka van. Az első, hogy a szója termelésében nagyon elterjedt a génmódosított növények vetése, mivel ezek jobban ellenállnak a növényi károsítóknak, jobban bírják a vízhiányt, s ez által kiváló termést – ma már több mint 3 tonna hektáronként – hoznak. A világon eladott szója több mint fele GMO-s, amelynél ez a jellemző nagyobb bármely más gabonanövény jellemzőinél.⁶ A világ szójatermelését továbbra is Észak- és Dél-Amerika uralja.

⁴ Nagy István az Európai Parlamentben bemutatta az Európai Szója Nyilatkozatot in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlament-allamtitkarsag/hirek/nagy-istvan-az-europai-parlamentben-bemutatta-az-europai-szoja-nyilatkozatot> (2017.09.25.) és Felvétel az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Szakbizottsága 2017. szeptember 25-i üléséről, in: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/hu/committees/video?event=20170925-1500-COMMITTEE-AGRI> (a meghallgatás felvételét lásd a 17:03:24 és a 17:49:30 közötti időtartamban).

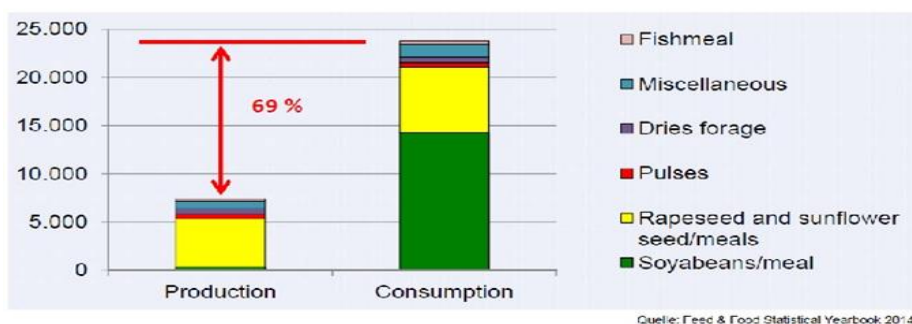
⁵ A következő linken lásd a jelentés eljárásrendjét, in: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2017/2116\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2017/2116(INI)) (2017.09.25.)

⁶ Lásd a Commoditybasis.com című honlap 2017. október 14-i piaci jelentésének első három bekezdését, in: https://www.commoditybasis.com/soybean_prices (2017.10.14.)

A 2016-os 325 millió tonnás világszintű szójatermésből 287 millió tonnát e két régió termelte meg. A legnagyobb előállító országok az USA (109 millió tonna), Brazília (101 millió tonna) és Argentína (56 millió tonna). Az USA és Brazília döntően szóját exportál, míg egyes feldolgozott szója termékek, mint a szójaolaj vagy a szójapogácsa – ezek szintén fontos szerepet töltenek be a takarmányozásban – legnagyobb előállítója Argentína.⁷ Más fehérjenövények, mint a pillangósok, a repce vagy a zöldségek a takarmányok csak kis szeletét alkotják.

Az Európai Unió protein, fordíthatjuk úgy is, hogy a takarmány önellátottsága döbbenetesen alacsony, Bernard C. Schäfer, az Alkalmazott Tudományok Vesztfáliei Egyetemének professzora szerint mindössze 31% körül van,⁸ míg a maradékot külföldről, import formájában szerzi be.

EU-27 Imbalance for protein rich feed materials 2012/2013
Demand of arable land outside the EU: 28-30 Mio ha



Bernhard C. Schäfer

Slide 4 | June 21st 2016

Rechnhochschule
Südwestfalen
University of Applied Sciences

EU-27 A proteinben gazdag takarmány-alapanyagok egyensúlyhiánya 2012/2013

A szántóföldek iránti kereslet az EU-n kívül: 28-30 millió hektár⁹

A világon előállított fehérje 65%-át a szója teszi ki, de ennek mindössze 3%-át – az elmúlt 3 évben csak 0,96 és 1,85 millió tonna közötti mennyiséget – állítják elő az EU-ban. Ezzel szemben az elmúlt 3 év adatai alapján évente 36,1 millió tonna szóját hoztak be az EU-ba, amelynek kb. 85%-a (kb. évente 30 millió tonna) génmódosított növény volt.¹⁰

⁷ Commoditybasis.com, 4. bekezdés

⁸ Bernard C. Schäfer, Grain legumes Chances of Protein Supply and Innovative Cropping Systems

⁹ Bernard C. Schäfer „Grain legumes Chances of Protein Supply and Innovative Cropping Systems” című előadása az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Szakbizottságának 2016. június 21-i ülésén, „Az európai növényi fehérje ellátás javítása” címet viselő közmeghallgatáson, in: <http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/agri/events-hearings.html?id=20160621CHE00151> (2017.09.25)

¹⁰ Commission Staff Working Document, Brussels 08/03/2016, SWD (2016) 61 final, 3-5.

Egyéb fontos fehérjeforrások az állatok számára: repcedara (12%), napraforgó (5%) és zöltségek (4%), de ezek az EU-ban csak kismértékben hasznosulnak viszonylagosan alacsony fehérjetartalmuk miatt.

A fenti értékek világosan mutatják, hogy az Unió a fehérje-ellátást illetően rendkívül kényes helyzetben van, hiszen teljes mértékben függ az importtól, így végső soron az európai mezőgazdaság és élelmiszertermelés – hiszen az állattartás és a hús-előállítás sehol nem lenne az EU-ban a behozott takarmány nélkül – elválaszthatatlan egyes harmadik országok mezőgazdaságától és annak teljesítményétől. Erről a pontról sürgősen el kellene mozdulni az önellátás irányába.

Magyarország ebből a szempontból egy picit jobban áll: a szójafelhasználásunk körülbelül kétharmada érkezik importként Brazíliából és Argentínából, egyharmadát azonban már itthon állítjuk elő, köszönhetően a nemzeti takarmányfehérje program első sikereinek. A 2014-es 45 ezer hektárhoz képest tavaly már közel 70 ezer hektáron takarítottak be GMO-mentes szóját (ez 181 ezer tonna termés mennyiséget jelentett 3 tonna per hektár termésátlaggal). *„Ennek alapján évente mintegy 370-400 ezer tonna GMO-mentes szójából importjára lenne szüksége az országnak”* – fogalmazott Fazekas Sándor földművelésügyi miniszter a Kossuth Rádióban.¹¹ Nagy István miniszter-helyettes egy agrár-szakmai rendezvényen pedig ismertette, hogy számításai szerint az EU legnagyobb szója-exportőrei jelentős részben genetikailag módosított szóját hoznak be az EU belső piacára, ennek aránya például Brazília esetében 85 százalék, de az argentin termesztés 98 százaléka is génkezelt.¹² Mindketten kiemelték, hogy a nemzeti takarmányfehérje programon belül a szója mellett folyik más takarmánynövények, mint a csillagfűrt, lóbab, lucerna vagy a borsó termesztése is, de csak nagyon kicsi mértékben, s az is döntően a zöldítési uniós támogatások talán legfontosabb pillérét alkotó ökológiai jelentőségű területeken, mert a fehérjenövények termelését 0,7-es értékű súlyozási tényezővel el lehet számolni a zöldítésben. Szintén meg kell említenem, hogy kiváló forrás a bioetanol-üzemek által előállított melléktermék, a száraz és nedves kukoricatörköly és a kukorica-glutén, valamint a szeszgyártás melléktermékei is, de ezeket nagyrészt Nyugat-Európába adják el a magyar gyárak, mivel ők tudják döntően kifizetni a magas vételárat, hiszen a kereslet is magas. A hazai – bioetanol célú – kukoricafeldolgozás növekedése – ez jövőre várhatóan átlépi a 2,5 millió tonnát – azonban már lehetővé fogja tenni, hogy a hazai állattartók is nagyobb arányban részesüljenek e fehérjeforrásokból.¹³ Ez azonban önmagában nem elég.

¹¹ Fazekas Sándor földművelésügyi miniszter *„Takarmányfehérje program a GMO kiváltására”* című interjúja a Kossuth Rádió 180 Perc 2017. március 29-i adásában

¹² Földművelésügyi Minisztérium *„Jelentős növekedés tapasztalható a hazai szójatermesztésben”* című sajtóközleménye, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlamentiallamtitkarsag/hirek/jelentos-novekedes-tapasztalható-a-hazai-szojatermesztésben> (2016.12.08)

¹³ Lásd a Magyarországon működő (és még építés alatt álló) három etanol-gyártó üzem, így a Pannonia Ethanol, in: <http://www.pannoniaethanol.com/about> (2017.09.25.), a Hungrana, in: <http://www.hungrana.hu/hu/products/46/47/hungrafeed-pro---gluten> (2017.09.25.), valamint a Tisza-TK Projekt Kft (erre még csak sajtótermékekben, például az itt csatolt, *„A gyár, amely több állami támogatást kapott, mint Csányi vágóhídja”*, in:

3. Az EU GMO-szabályozása

Ezután szükséges kitérni az Európai Unió génmódosított növények köztermesztésére és felhasználására vonatkozó politikájára. A 2015 márciusában módosult, hatályos GMO-szabályozás értelmében, hiába hagynak uniós szinten (tagállamok képviselői ún. komitológiai eljárásban) jóvá egyes GMO-s növények köztermesztését, a tagállamok és (a szövetségi államokban levő) régiók dönthetnek úgy, hogy területükön megtiltják egyes GMO-s növények termesztését.¹⁴ Eddig 17 uniós tagállam – köztük Ausztria, Lengyelország, Franciaország, Hollandia, Németország, Dánia vagy az elsők között hazánk¹⁵ – és 4 régió – érdekes példa az Egyesült Királyság három régiója, Wales, Észak-Írország és Skócia – döntött így.¹⁶ Az élelmiszerekben és a takarmányokban levő GMO-ra viszont nincsen általános tilalom, hanem világszinten viszonylag szigorúnak tekinthető uniós határértékek vannak,¹⁷ Amely élelmiszerben vagy takarmányban fellelhető GMO-t uniós szinten a tagállamok komitológiai eljárásban engedélyeznek, az bejöhethet az EU belső piacára. Erre a legjobb példa a különféle génmódosított szóják és feldolgozott termékek EU-ba történő jogszerű importja és forgalomba hozatala. Az általunk megevelt állatok húsában, a magas arányú GMO-takarmány miatt, azonban továbbra is van GMO-szennyezettség, amely valójában folyamatosan terheli az európai fogyasztókat. Ezt a helyzetet kellene javítani úgy, hogy az EU feléleszti a saját takarmány ellátását.

4. A Duna Szója Egyezmény

A tagállamok egy jó része ehhez már 2012-ben az első lépést megtette. Magyarország szeptember 6-án kilenc másik országgal együtt aláírta az osztrák kezdeményezésű Duna-térség GMO mentességi egyezményt (Donau Soja Symposium), amely alapján közös kutatás, szakmai együttműködés indult.

http://hvg.hu/gazdasag/201640_kozpenzmilliardok_izocukorbiznisz_kukoricafeldolgozas_ami_acsovon_kifer) takarmányozási profiljait. (2016.10.02.)

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve (2001. március 12.) a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, 26b cikk

¹⁵ Földművelésügyi Minisztérium „Magyarország vezetheti be elsőként az új uniós GMO-szabályokat” című sajtóközleménye, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-minisztterium/kornyeztugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-vezetheti-be-elsokent-az-uj-unios-gmo-szabalyokat> (2015.05.09.)

¹⁶ A teljes listát lásd az Európai Bizottság élelmiszerbiztonsági honlapján, in: https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical_scope_en (2017.09.25.)

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1829/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról

Az ekkor indult Duna Szója Szövetségnek is köszönhetően – aminek ma már 16 ország (és azokon belül számos régió) a tagja, s a terület Bajorországtól Nyugat-Ukrajnáig és Lombardiától Bulgáriáig tart – a Duna-régióban az elmúlt négy évben a GMO-mentes szója termőterülete 700 ezer hektárra nőtt.



Duna Szója Kezdeményezés¹⁸

A Duna Szója Szövetség számításai szerint a szóban forgó területen nagyjából 2,4 millió hektáron lehetne nyereségesen szóját termelni, s 2020-ra túl lehetne lépni a 2,4 millió tonnás össztermést.

5. Az Európai Szója Nyilatkozat tartalma

Az előzőekben szereplő tények tükrében nem szükséges magyarázni, miért is született meg idén júliusban az Európai Szója Nyilatkozat. A magyar kormány, mint a GMO-mentesség egyik legfőbb képviselője az EU-ban, rögtön az élére állt a kezdeményezésnek, s szimbolikus jelentőségű, hogy a nyilatkozat aláírására a brüsszeli Magyar EU Állandó Képviseleten került sor. Miről is szól maga a nyilatkozat?¹⁹

¹⁸ Danube Soya, A Program for European farmers, *2nd International Danube Soya Congress, Augsburg*, in: <https://pt.slideshare.net/ddima/danube-soya-a-program-for-european-farmers-2nd-international-danube-soya-congress-25-11-2013> (2013.11.25)

¹⁹ Lengyel mezőgazdasági minisztérium által nyilvánosságra hozott, aláírt nyilatkozat teljes szövege

A nyilatkozat már az elején kiemeli, hogy nemzetközi és uniós kötelezettségeinkből is adódóan érdekünk a hazai fenntartható, GMO-mentes, fehérjetermesztés megteremtése. A szöveg utal az ENSZ 2030-as menetrendjének (összesen 17 célkitűzés) a 2. és a 15. számú célkitűzéseire. A 2. számú célkitűzés értelmében el kell érni az éhezés megszüntetését, meg kell teremteni az élelmezésbiztonságot és a jobb táplálkozást, valamint támogatni szükséges a fenntartható mezőgazdaságot. A 15. számú célkitűzés értelmében az országok védelmezik, helyreállítják és segítik a szárazföldi ökoszisztémák fenntartható használatát, törekszenek a fenntartható erdőgazdálkodás kialakítására, küzdenek az elsivatagosodás ellen, megállítják és visszafordítják a talajpusztulást, illetve megszüntetik a biológiai sokféleség csökkenését.²⁰ A 2001 júniusában, az EU állam és kormányfőinek göteborg-i ülésén elfogadott EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája pedig célul tűzte ki az erőforrások túlhasználatának megelőzését, az ökoszisztéma-szolgáltatások értékének nagyobb elismerését és a biológiai sokféleség hanyatlásának megállítását.²¹ A nyilatkozat 4. bekezdése kijelenti, hogy a fehérjenövények között kiemelt helyet elfoglaló pillangós virágúak hozzájárulnak a növénykultúrák sokféleségéhez, amely hasznos más kultúrák, különösen a gabonafélék számára, továbbá csökkentik a gyomok, kártevők és a megbetegedések kockázatát a növénytermesztési rendszerekben (ezzel csökkentik a növényvédő szerek használatát), megkötik a légköri nitrogént, s így csökkentik a nitrogéntartalmú műtrágyák használatát. Termesztésük ma Európában a szántóterület mindössze 3-4%-án történik. A szöveg kiemeli azt is, hogy „A szójában a legszélesebb körben termesztett pillangós növény a világon. Eredetileg Kínából származik, ahol évezredekig termesztették, míg Európában hozzávetőleg 150 éve jelent meg. Bár még mindig újdonságként tartják számon Európában, a szója a legnagyobb arányban termesztett nagymagvú pillangós növény, amely Európában jól megterem. Hozamaink Európában ugyanolyan magasak, mint az USA-ban és Brazíliában, amely országok a szójában és a szójadara legnagyobb exportőrei.”²² Mindezek fényében a nyilatkozat célul tűzi ki: (a) szójában és más pillangós növények fenntartható termelésének kialakítását az EU-ban; (b) szójában és más pillangós növények termesztésének beillesztését egy változatos, jól megtervezett vetésforgó-rendszerbe; (c) az integrált növényvédelem használatát ‘amennyire szükséges’ és a ‘lehető legkevesebb’ alapelvek) és olyan gazdanövények használatát, amelyek ellenállóak és jó tűrőképességgel rendelkeznek; (d) hagyományos értékű tájak, tájképi jellegzetességek fenntartását és a mezőgazdasági tájak magas természeti értékkel rendelkező élőhelyeinek védelmét, és (e) szójában és más pillangósok fenntartható értékesítésének fejlesztését az EU-ban.²³

²⁰ A magyar kormány az ENSZ-beli munkához fűzött honlapja, A 2030 fenntartható fejlődési keretrendszer – Agenda 2030, A fenntartható fejlődési célok és alcélok magyar nyelvű változatáról készült broszúra, in: <http://ensz.kormany.hu/a-2030-fenntarthato-fejlodesi-keretrendszer-agenda-2030-> (2017.09.25.)

²¹ CEEweb for Biodiversity (a Biológiai Sokféleségért a közép- és kelet-európai régióban természetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek nemzetközi hálózata), Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának bemutatása, in: <http://www.ceeweb.org/hu/eu-sd/> (2017.09.25.)

²² Nyilatkozat szövege 1.

²³ Nyilatkozat szövege 1-2.

A nyilatkozat felhívja a figyelmet, hogy a szójabab és más pillangós növények termesztése előnyösen növelhető sok európai országban. „Hatalmas területen természetnek búzát, kukoricát, olajrepcét és napraforgót monokultúrás növénytermesztési rendszerben, amely nélkülözi a változatosságot. A pillangósok beintegrálása ezekbe a növénytermesztési rendszerekbe erősíti a helyi gazdaságokat, növeli a helyi és regionális fehérje-önellátást, és támogatja a fehérje-együttműködéseket. A fehérjenövény-termesztés Európában, általánosságban segíti a vidéki gazdaságokat és közreműködik a munkahely-teremtésben – az élelmiszeripari és takarmányozási célra helyben megtermelt fehérjenövényeknek a termelése, a feldolgozása és felhasználása során”²⁴ fejt ki a szöveg. A nyilatkozat elismeri a Duna Szója Egyezmény keretében eddig elért eredményeket.

A nyilatkozat aláírói az alábbi további eszközök alkalmazását határozzák meg: (a) a fogyasztók tájékoztatása a növényi fehérjék népszerűsítése érdekében; (b) az állati takarmányok precízebb összeállításának ösztönzése a takarmányozásban; (c) a legelőterületeken található fehérjenövények felhasználásának növelése, (d) más európai fehérjeforrások – mint például a repce és a napraforgóliszt, valamint olyan melléktermékek, mint a szeszfőzdei származékok – hatékonyabb használatának elősegítése; (e) a helyi viszonyokhoz alkalmazkodó pillangósok fenntartható termesztési technikákkal történő termesztésének növelése, és (f) a világ más részeiről importált, fenntartható módon megtermelt szójabab és -dara tanúsításának támogatása.²⁵

6. Lehetséges megoldások

Hogyan tudjuk tehát elérni a fehérjenövények termesztésének a növelését az Európai Unióban és Magyarországon?

Látni kell, hogy gazdasági szempontból szóját termeszteni ma Európában még kevésbé nyereséges, mint más haszonnövényt. Míg a GMO-szója termésátlaga az USA agrárminisztériuma számításai szerint kb. 3,35 tonna per hektár lett az idén²⁶ a világon, addig a GMO-mentes az Európai Bizottság piaci előrejelzése szerint több mint 10%-kal kisebbre, kb. 2,9 tonna per hektár körül alakul még akkor is, ha 2013 óta 3-4 tized tonnát sikerült is előrelépni, amely figyelemmel a növény GMO-mentes voltára, komoly eredmény.²⁷ Az USA, Brazília (pl. 2017-ben 13,85 millió tonna – lásd a következő ábrát) és Argentína szójaból és szójapogácsából olyan hatalmas mennyiséget hoz be az EU-ba, hogy olcsóbban tudja eladni a szóját az EU belső piacán, mint a hazai szóját adják.

²⁴ Nyilatkozat szövege 2.

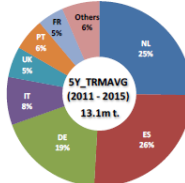
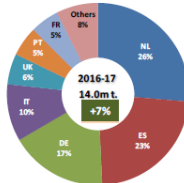
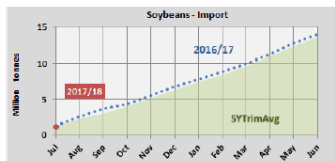
²⁵ Nyilatkozat szövege 3.

²⁶ United States Department of Agriculture, Economic Research Service, Market Outlook for Soybeans and Oil Crops, in: <https://www.ers.usda.gov/topics/crops/soybeans-oil-crops/market-outlook> (2017.09.25) (49,9 bushels / acre = 3,555 t / ha)

²⁷ Directorate General for Agriculture and Rural Development, Short-term outlook for EU agricultural markets, Latest issue, https://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/short-term-outlook_en (2017.09.25.)



EU soybeans imports



Origin of imports

(Thousand tons)	SY_TRMAVG (2011 - 2015)	2016-17	
United States	3 648	5 087	↑ 39%
Brazil	5 821	5 073	↓ -13%
Canada	1 109	1 064	↓ -4%
Paraguay	1 559	908	↓ -42%
Uruguay	456	678	↑ 49%
Others	467	1 172	↑ 151%

(Thousand tons)	SY_TRMAVG (2011 - 2015)	2016-17	
NL	3 298	3 686	↑ 12%
ES	3 351	3 203	↓ -4%
DE	2 437	2 422	↓ -1%
IT	1 092	1 417	↑ 30%
UK	702	765	↑ 9%
PT	731	741	↑ 1%
FR	598	709	↑ 19%
Others	852	1 039	↑ 22%

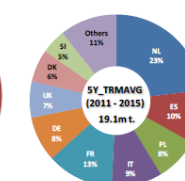
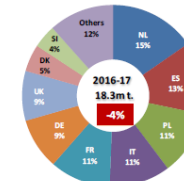
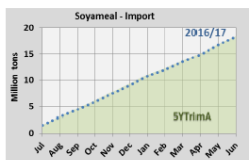
Source: EUROSTAT (COMEXT)



15



EU soyameal imports



Origin of imports

(Thousand tons)	SY_TRMAVG (2011 - 2015)	2016-17	
Argentina	8 413	8 824	↑ 5%
Brazil	7 950	6 785	↓ -15%
Paraguay	523	1 220	↑ 133%
Others	2 195	1 495	↓ -32%

(Thousand tons)	SY_TRMAVG (2011 - 2015)	2016-17	
NL	4 404	2 811	↓ -36%
ES	1 910	2 370	↑ 24%
PL	1 570	2 106	↑ 34%
IT	1 813	1 987	↑ 10%
FR	2 393	1 984	↓ -17%
DE	1 612	1 675	↑ 4%
UK	1 299	1 623	↑ 25%
DK	1 167	887	↓ -24%
SI	890	761	↓ -15%
Others	2 022	2 121	↑ 5%

Source: EUROSTAT (COMEXT)



16

EU szójabab és szójapogácsa importja²⁸

²⁸ European Commission's presentation on oilseeds and protein crops market situation, Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets, in: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/.../market-situation-oilseeds_en.pdf (2017.09.28.)

A WTO-szabályok, valamint az ún. Blair House Egyezmény miatt nem nagyon lehet a GMO-szója behozatalát akadályozni, így a saját termelés jelentős növelése lehet a kiút. Ezt hogyan tegyük meg?

Az Európai Unió már most is nyújt önkéntesen adható termeléshez kötött támogatást a fehérjenövények termesztésére. A közvetlen kifizetésekről szóló rendelet 53. cikkének (3) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „*az éves nemzeti felső összeghatárra vonatkozó ... százalékkéntéket legfeljebb két százalékponttal emelni lehet azon tagállamok esetében, amelyek úgy döntenek, hogy ... (közvetlen támogatási) éves nemzeti felső összeghatáruk legalább 2%-át e fejezet értelmében fehérjenövények termesztésének támogatására fordítják*”.²⁹ Nagyon sok tagállam köztük Magyarország is, teljes mértékben kihasználja ezt a lehetőséget, így a kétszázalékos határ sajnos vissza is fogja a tagállamokat a fehérjenövények termesztésének erőteljesebb és hatékonyabb támogatásában. Ugyanis míg e támogatások nagyobb részét kitevő, számos állattenyésztési és néhány növénytermesztési ágazatra alkalmazható (pl. marha- és borjúhús, tej és tejtermékek, rizs, gyümölcs és zöldség), az (közvetlen kifizetések) éves nemzeti összeghatár 8, illetve 13%-át kitevő, összeget a tagállamok tetszés szerint oszthatják szét az egyes célcsoportok között és ezt évente akár módosíthatják, addig ebből az alösszezből fehérjenövények termesztésére nem csoportosíthatnak át semmit. Ezért a 2020 utáni Közös Agrárpolitikában érdemes lenne nagyobb mozgásteret adni a tagállamoknak, hogy a másik csoport 8 vagy 13% alösszegeből is csoportosíthassanak át a nemzeti kormányok a fehérjenövények termesztésére. A termeléshez kötött támogatás szabályai rugalmasabbá tételére azért is szükség lesz, mert a brit EU kilépés miatt várhatóan kb. 10-14%-kal csökkenő KAP büdzséből alig lesz többletforrás nyújtására lehetőség.

A Világkereskedelmi Szervezet, a WTO megalakulása során, az 1992-ben megkötött ún. Marrakechi Megállapodások sorába illeszkedik a GATT, valamint az EU és az USA között megkötött ún. Blair House egyezmény, amely napjaink vélekedése szerint botrányos helyzetet teremtett, hiszen a megállapodás az EU-ban az olajnövények – köztük tévesen a szója – termőterületét korlátozza, míg a többi országok, elsősorban az USA és Kanada a világpiaci helyzet alakulásának megfelelően bővíthetik a területet. Ugyanakkor az EU termelőit – ha az egyezményben meghatározott keretet túllépik – szigorúan megbüntetik. Nem tartható fenn az a rendelkezés sem, amely az EU termelőinek megtiltja még az ipari célú növényi olajok készleteinek meghatározott mértéken felüli növelését.³⁰ Éppen ezért az EU vezetőinek legalább meg kellene kísérelnie a Blair House egyezmény újratárgyalását, különösen a szója kivételét az egyezmény hatálya alól, még akkor is, ha e helyzet megváltoztatására tárgyalások útján nincs sok remény. A december 10. és 13. között Buenos Aires-ben sorra kerülő 11. WTO Miniszteri Konferencia a megfelelő fórum lenne erre a célra.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretében tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 52. és 53. cikkek

³⁰ European Parliament, European Parliament factsheets, External agricultural policy: agricultural agreements under WTO, in: http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/4_1_7_en.htm# (2017.09.25.)

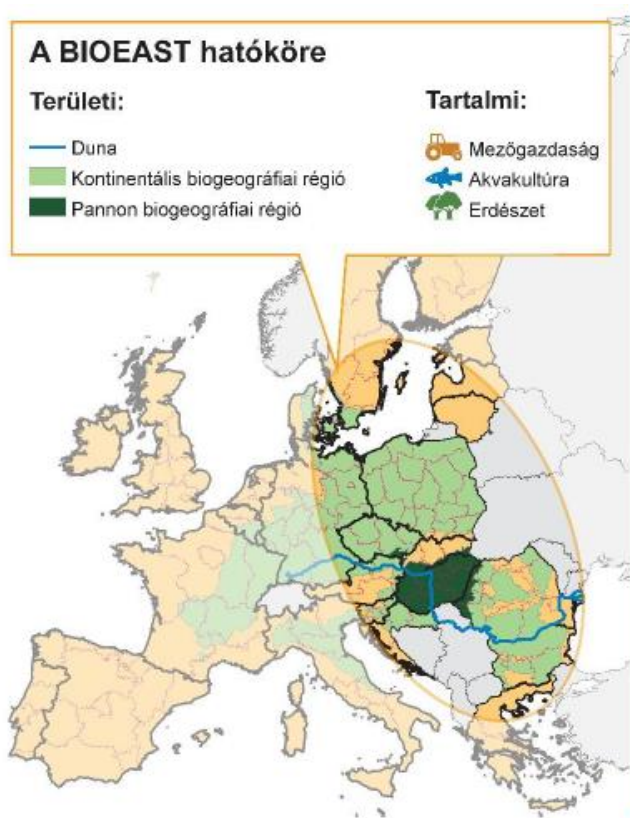
Emellett az EU-nak alapos jogi vizsgálat alá kellene vennie az egyezmény szövegét, mert számos szervezet – például 2011-ben az Európai Parlament is³¹ – úgy látja, hogy az egyezmény gyakorlatilag nincs összhangban a GATT alapelveivel, s jogilag kevésbé igazolható hátrányba helyezi az EU olajnövény és fehérjenövény termelőit. A küzdelmet a WTO fórumain már most el kellene kezdeni.

A GMO-mentes szója termésátlagára visszatérve, bőven akad feladat a nemesítés terén is. Az EU és benne Magyarország évek óta már jó irányban halad a szója termésátlagának a növelésére, sőt 2016-ban el is értük a várva várt 3 tonna per hektárt (idénre persze 1 tizeddel ez visszaesett a növénynek kevésbé ideális időjárás miatt). Központi programokkal és szoros együttműködéssel a már közel álló áttörést el kellene érni a GMO-mentes fehérjenövények nemesítésében, hogy a termésátlagok elérjék a GMO-s társaik eredményeit. Jobban ki kellene használni a meglévő uniós kutatás-fejlesztési, különösen a Horizont 2020 kutatási keretprogram forrásait. Biztató fejlemények már ma is vannak. Például a Horizont 2020 5.2 „*Nanotechnológiák, fejlett anyagok, biotechnológia, korszerű gyártás és feldolgozás*” című alprogramjában a BIOTEC 07-2017 projekt az új növény-nemesítési technikák közül a molekuláris biológia terén érne el úttörő eredményeket. A projekt célkitűzése az új növény-nemesítési technológiák jobb kihasználása és erre a célra 'zöld gyárak' kialakítása, amelyekben a jobb termésátlagok elérésével és eddig nem nagyon használt növények biológiailag értékessé tételével kísérleteznének, valamint egy olcsó platformot hoznának létre eme biotermékek hatékonyabb értékesítésére.³² Szintén előremutató projekt az ún. Közép-Kelet-Európai Kezdeményezés a Tudásalapú Agrárgazdaságért, Akvakultúráért, Erdészetért a Biomassza Gazdaságban (BIOEAST), amely egy európai innovációs partnerség keretében létrejött társulás, s mint ilyen, a vidékfejlesztési programokból támogatható. A jelenleg a Visegrádi Négyeket, továbbá Romániát, Bulgáriát, Horvátországot és Szlovéniát, valamint balti, német, sőt skandináv vállalkozásokat is tartalmazó projekt fő célkitűzése a biomassza-alapú gazdaságon belüli tudásalapú mezőgazdaság, akvakultúra és erdészet fenntartható fejlődésének elősegítése a közép-kelet-európai régiókban. Az egyik alcél a kontinentális és pannon bio-geográfiai régió klímája és annak változásai által előidézett kihívások kezelése, s azon belül a fehérjenövényekben rejlő potenciál kihasználása.³³

³¹ Európai Parlament, Häusling-jelentés (2011. február 4.) az EU-ban tapasztalható fehérjehiányról: mi a megoldás erre a régóta fennálló problémára? (2010/2111(INI), PE 450.760v03-00, A7-0026/2011)

³² European Commission, Horizon 2020, Nanotechnologies, Advanced Materials, Advanced Manufacturing and Processing, and Biotechnology, Work Programme 2016-2017, in: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/nanotechnologies-advanced-materials-advanced-manufacturing-and-processing-and> (2017.09.25.)

³³ BIOEAST kezdeményezés honlapja, in: https://eip.fm.gov.hu/index.php?page=pages&page_name=bioeast-kezdemenyezes&language=hu (2017.09.25.)



BIOEAST hatóköre³⁴

Visszatérve a zöldítésnek (az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatoknak) a harmadik típusára, az ökológiai jelentőségű területekre, az EU-nak hagyni, sőt, ösztönöznie kellene, hogy a gazdák ezeken – végrehajtható szabályok között – termeszthessenek fehérjenövényeket. A jövő év elejétől azonban a zöldítésre vonatkozó speciális szabályok (egy, a végrehajtást segítő jogszabály módosítása)³⁵ miatt a gazdák semmilyen növényvédőszert és műtrágyát nem használhatnak majd.

³⁴ BIOEAST kezdeményezés honlapja, in: https://eip.fm.gov.hu/index.php?page=pages&page_name=bioeast-kezdemenyezes&language=hu (2017.09.25.)

³⁵ A Bizottság (EU) 2017/1155 felhatalmazáson alapuló rendelete (2017. február 15.) a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletnek a kendertermesztéshez kapcsolódó ellenőrzési intézkedések, a „kizöldített” kifizetésre, a jogi személy felett ellenőrzést gyakorló fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatásra, a termeléstől függő önkéntes támogatás keretében az egységnyi összeg kiszámítására és a támogatási jogosultságok törtrészeire vonatkozó egyes rendelkezések, valamint az egységes területalapú támogatási rendszerhez és a termeléstől függő önkéntes támogatáshoz kapcsolódó bizonyos értesítési követelmények

Ne felejtjük el, hogy sok tagállamban a fehérjenövényekre adható termeléshez kötött támogatás 100%-át felhasználták a gazdák, s egy 2015-ös uniós felmérés szerint az EU-ban a gazdák több mint a fele a fehérjenövények ültetését választotta az ökológiai jelentőségű területeken. Hiába érveltek az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Szakbizottságának a képviselői,³⁶ de a gazdákat tömörítő COPA-COGECA vezetői³⁷ is a módosítás ellen – egyrészt visszaszorulna a fehérjenövények uniós termesztése, másrészt az ökológiai célterületek talajainak kémiai és biológiai összetételét a jövőben nem javítanák nitrogén megkötésében élen járó fehérjenövények, harmadrészt, bizonyos gyomnövényeket (pl. parlagfű, kaukázusi medvetalp) szinte lehetetlen gyomirtó szerek nélkül kiirtani – az Európai Bizottság nem támogatta. Érdemes lenne ésszerűsíteni a szabályokat, s utólag is, egy módosítással kivenni az általános növényvédőszer használati tilalmat az uniós szabályozásból.

Végül, de nem utolsósorban az Európai Bizottságnak vissza kellene vonnia vagy módosítania kellene a megújuló energia irányelv módosítására vonatkozó jogszabály-javaslatát,³⁸ amely szerint a közúti közlekedésben a bioüzemanyag használatra vonatkozó 10%-os célszámon belül a jelenlegi 7% helyett 2030-tól már csak 3,8%-ot tehetne ki a gabona-alapú üzemanyag (főleg a repceből előállított biodízel és a kukoricából készített bioetanol). A témánk szempontjából ez azért okoz jelentős problémát, mert pont az ezeket a hagyományos bioüzemanyagokat előállító üzemek járulnak szintén hozzá az EU fehérjeéhségének az enyhítéséhez. Magyarországon például a már működő két bioetanol üzem (a Pannonia Ethanol és a Hungrana) 2017-ben összesen 605 ezer tonna, garantáltan GMO-mentes fehérje-takarmányt állítanak elő.³⁹

tekintetében történő módosításáról, továbbá az 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet X. mellékletének módosításáról, 1. cikk, 10a, 10b és 10c bekezdések

³⁶ Állásfoglalási indítványtervezet az eljárási szabályzat 105. cikkének (3) bekezdése alapján a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletet a kendertermesztéshez kapcsolódó ellenőrzési intézkedések, a 'kizöldített' kifizetésre, a jogi személy felett ellenőrzést gyakorló fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatásra, a termeléstől függő önkéntes támogatás keretében az egységni összesség kiszámítására és a támogatási jogosultságok törtrészeire vonatkozó egyes rendelkezések, valamint az egységes területalapú támogatási rendszerhez és a termeléstől függő önkéntes támogatáshoz kapcsolódó bizonyos értesítési követelmények tekintetében módosító, továbbá az 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet X. mellékletét módosító 2017. február 15-i bizottsági felhatalmazáson alapuló rendeletről (2017. március 7.) (2017/2571(DEA))

³⁷ COPA-COGECA, Publications, Press Releases, Copa and Cogeca welcome fact that European Commission will keep rate for Ecological Focus Areas (EFAs) at 5%, in: www.copa-cogeca.eu/Download.aspx?ID=1644712&fmt=pdf (2017.03.30.)

³⁸ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast), COM (2016) 767 final

³⁹ A Pannonia Ethanol 325 ezer tonna kukorica-törkölyt (DDGS) és 10 ezer tonna kukorica-olajat, míg a Hungrana 270 ezer tonna kukoricaglutén-takarmányt (CGF) állít elő 2017-ben, Lásd a Magyarországon működő két etanol-gyártó üzem, így a Pannonia Ethanol, in: <http://www.pannoniaethanol.com/about> (2017.09.25.) és a Hungrana, in: <http://www.hungrana.hu/hu/products/46/47/hungrafeed-pro---gluten> (2017.09.25.) takarmányozási profiljait.

Amennyiben az EU a bioetanol termelésüket ellehetetlenítené, eme üzemek fehérjetermelése is csökkenne, majd leállna. Sok egyéb érv mellett ezért sem hagyhatjuk, hogy a Bizottság megújuló energia irányelv javaslata a ma ismert formájában kerüljön az EU jogalkotó intézményeiben elfogadásra.

7. Összegzés

Az Európai Unióban különböző kezdeményezésekben már megjelent a fehérje-előállítás növelésének és fejlesztésének, valamint a fehérje-önellátottság hiánya csökkentésének a politikai igénye. Látjuk, hogy e területen hazánk az élen jár, hiszen az Alaptörvényünkbe is belefoglalt GMO-mentes Magyarország megvalósítása a takarmányozás területén várat még leginkább magára. A közeljövőben, s itt elsősorban a Közös Agrárpolitika 2019-2020-as újabb reformját érintő teendőkre utalok, elsősorban a jogászokra hárul majd a fő felelősség, hogy ezt a még nem egységes, de már kellően erős politikai akaratot, a polgárokat és a vállalkozások tevékenységét szabályozó jogszabály-szövegekbe öntsék. Nekünk, magyar jogászoknak is ki van adva a feladat, mikor eljön az idő, olyan határozott javaslatokat tegyünk le az Európai Bizottság, majd az uniós jogalkotók, az Európai Parlament és a Tanács asztalára, amely valós esélyt ad az európai gazdáknak és takarmányipari vállalkozásoknak, hogy munkájukkal Európa fehérjefüggőségét jelentős mértékben csökkenthessék.

Orsolya PAPIK*
**“Trends and current issues regarding member state’s room to maneuver of land
trade” panel discussion**

1. Introduction

On the basis of a joint initiative of the Subcommittee of Public Law of the Hungarian Academy of Sciences (MTA) and CEDR – Hungarian agricultural law association (MAE) a thematic overview panel discussion was organized on 1 June 2017 14:00, with the title “*Trends and current issues regarding member state’s room for maneuver of land trade*”. The venue for the discussion was the MTA Office Building (Budapest, Nador u. 7) Ground floor. No. 29 room. The basis for the discussion is a part of the September 9 to 13 2015 Congress’ second working committee’s report (only accepted in some parts) of the Paris-based European Council for Agricultural Law (Comité Européen de Droit Rural, CEDR). On the other hand the discussion is about the questions of certain representatives of the European Parliament that require written answers of the European Commission and about the answers, in the subject of agricultural land, between 2015 and 2017. Having regard to the content of the documents above, the organizers of the panel discussion built the topic around three major issues, which were:

1. There may be uncertainty whether the determination of the Member States’ room for maneuver of land trade may satisfy the requirements of the EU Law. Beyond the European Court of Justice’s fairly small number of judgement in connection to the topic, what could help understanding the farm policy framework provided by the EU law. Do the current EU legal framework enable the Member States to control the lands trade along their agricultural interests in the long term. Has it been worked out scientifically?

2. May the deviation from the principle of equal treatment be justified, relating to the fact that the Commission initiated procedure against the ‘new member states’, on the basis

of the questions addressed by the commission requiring written answers from MEPs, and their answers. a) Can the deviation be justified by the expiry of the derogation periods? b) Can the deviation be justified by complaints to the Committee about the state regulation of that land.

3. What is your opinion on the conclusion of Potsdam in 2015 in the I.2. point whereas four solving experiment were recorded in the fragment that has been sent to the participants. Are there any of them you could agree with? In addition to the four solutions, what other options would be considered feasible? What arguments could you

* dr. jur. assistant professor, Eötvös Loránd University, Faculty of Law, Department of Agricultural Law, email: orsolya.papik@ajk.elte.hu

Our country as a member of the European Union is obliged to provide – under the same conditions of – the land acquisition for its own citizens and legal persons or other Member States’ citizens and legal entities in accordance with principle of national treatment in relation to the utilized agricultural land. However, the economic development of our country and the other new member states causes problems, so that the land prices are significantly under the price level of the Western European member states.¹ Thus Hungary – and other newly accepted Member States – introduced protective measures² in relation to cross-border land acquisitions for non- agricultural purposes, but these measures are not domestic inventions, almost all of the provisions can be found in the same or similar forms of the Western European Member States’ land law concept.³

¹ See also the structure of Hungarian land ownership: Tanka Endre: A földtulajdon és a földhasználat szerkezeti átalakulása a magyar mezőgazdaság dekollektivizálása során, *Gazdaság és Társadalom*, 1996/1-2, 47-77.

² For cross-border acquisitions: Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258., Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360., Olajos István: A zsebszerződésekről, *Héthatár*, 2001/2, 36-38., Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.

³ For details on the legal regulation of arable land see also: Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014, Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (edit.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Fodor László: *Agrárjog* Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2005, 137-144.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; valamint Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltozások következtében – gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi jogász*, 2002/10, 13-17.; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 121-135.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53.-55.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 95-97.; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65.; Kocsis Enikő Bianka: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *JAEL*, 2014/16, 95-110.; Tanka Endre – Molnár Géza: *Nem én kiálltok, a föld dübörög...*, Budapest, Kairosz, 2011, 1-418.

The European Commission in 2015 launched a series of infringement proceedings against the new Member States, saying that their rules on land trade is not compatible with EU law, and in particular they criticized the arrangements that exist in the old Member States. Among other things, this contradiction has led the organizers to use domestic high theoretical and practical experts who are trying to map out the foundations and limits of the Member States’ room to maneuver for land grabbing, and the reason for the procedures against possible discriminatory nature of the new Member States and possible solution options.

The event was opened by Prof. Dr. Tamás M. Horváth, DSc., Chairman of the Institute of Public Law Subcommittee AJB, and he immediately gave the word for chief director Tamás Darabos who welcomed the participants on behalf of the National Association of Agricultural Economics. In his introduction he analysed the importance of the agricultural land mainly from an economic point of view, pointed out, as it is such a strange thing,⁴ that to a large extent it influences a particular national economy’s performance. The structure of land ownership also gives a section of rural society, and current farm policy issues, decisions and resolutions will determine the economic and social situation of young people, the future generation. After laying the economic foundations, the podium discussion was moderated by dr. habil. Csák Csilla (PhD, President of MAE) professor,⁵ who led the conversation around these issues. In the introduction of the panel discussion the Associate Professor thanked the helpfulness of the Public Law Subcommittee, that contributed to the agricultural community in the work of legal professional qualification in relation to major magazines and organizing a panel discussion.

2. May there be uncertainty whether the determination of the Member States’ room for maneuver of land trade may satisfy the requirements of the EU Law?

Csilla Csák Associate Professor gave the word to dr. Tamás Andréka,⁶ head of department of the Ministry of Agriculture.

⁴ For details on the legal aspects of land: Horváth Gergely: A természetvédelmi és agrártermelési célok szintézise, in: Bihari Mihály, Patyi András (edit.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, Győr: Universitas-Győr, 2010, 236-250.

⁵ Csilla Csák is the author of many articles on agricultural land and land policy, including: Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó, Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549.

⁶ Dr. Tamás Andréka, Head of the Legislative Department of the Ministry of Agriculture. See also the topic Andréka Tamás – Bányai Krisztina – Olajos István: A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően *Agrár- és Környezetjog*, 2015, 19-32.; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése *Magyar Jog* 2017/7-8, 410-424.

The head of department referred to the lack of sources of funds first⁷ in his speech, which would create a very unpredictable regulatory environment for Member States. Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter ‘TFEU’). refers only to the free movement of capital by trademark law, but there is neither regulation nor a directive level control, so the states that want to regulate their land trade get in a very difficult position. The legislation is a national responsibility,⁸ but the European Commission and the European Court of Justice ad hoc decisions have been overshadowed this freedom.

However, the European Court of Justice never investigates and decides generally, but only examines land trade control of a Member State in parts. The court's decisions are often based on the general terms mentioned above, and lead down decisions based on those precedents that have been substantial influence on the Member States farm policy’s room for maneuver. On the other hand, Chief of Department explained that the European Court clearly considered the land as capital, applied the provisions on the free movement of capital in practice, and explored the possibility of limiting along this line. All restrictions on the movement of capital between Member States and between Member States and third countries are prohibited under Article 63 of TFEU.⁹ However, the TFEU provides a derogation, as referred to in Article 63, provisions shall not affect Member States' right to adopt the necessary measures to prevent infringements of national laws and regulations, especially in the field of taxation and the prudential supervision of financial institutions, or to lay down procedures for the declaration of administrative or statistical purposes of capital movements and make appropriate decisions justified by public policy or public security.¹⁰ However, we must point out that the scope of restrictions is not a closed estimation, so the room to maneuver for Member States is given, the case law of the coming years will show which restrictions are accepted by the community and which not.

⁷ Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32.

⁸ Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157.; Téglási András: Hogyan védi az Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát, *JAEL*, 2009/7, 18-29.; Prugberger Tamás: Reflexiók „A termőföldről szóló 1994. LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog fényében” c. fórumcikkhez, *Magyar Jog*, 1998/5, 276-287.; dr. Horváth Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law In: Smuk Péter (edit) *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2013, 359-366.

⁹ Article 63 of TFEU

¹⁰ Article 65 of TFEU

Dr. Habil. Mihály Kurucz PhD (ELTE Faculty of Law, Associate Professor, Head of Department),¹¹ Associate Professor expressed his consent to the Head of Department. He noted that at a number of judgements (8-9) delivered on the subject in recent years, detected the absence of the public interest or the necessity or proportionality, and when these regulations would meet the criteria, the decision-makers referred to the detriment of freedom of establishment, leaving the land as a capital analysing approach. Indeed, restrictions on the freedom of establishment of nationals of a Member State within the territory of another Member State are prohibited.¹² As for the interpretation of Mihály Kurucz the community formed in connection with the practice of goods (eg. the Cassis de Dijon case)¹³ with minor modifications transposed to the farm policy’s community context, which means that the smallest Member State applies restrictions is the starting point. He indicated immediately, that the land grabbing is a real problem, it actually exists on the European land market. He mentioned that he referred in the recommendations of the European Parliament to the regulatory approval system to avoid this, the system of pre-emption rights as a means of eliminating land grabbing. Finally, the professor pointed out that he misses the application of Article 39 TFEU section (2) in relation to the relevant case law. Whereas we have to consider that, in working out the CAP, account should be taken of the particular nature of agricultural activity, which results from the social structure of agriculture and from structural and natural disparities between the various agricultural regions, of the need to effect the appropriate adjustments by degrees, and of the fact that in the Member States agriculture constitutes a sector closely linked with the economy as a whole.¹⁴

¹¹ Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről In: Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 120-173.; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai In: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban: Budapest, 2013. július 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013, 56-76.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról *Gazdálkodás* 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység In: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai = Current challenges of the European legislation on agricultural land = Aktuelle Herausforderungen der europäischen Regulierung über den landwirtschaftlichen Boden*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 151-176.

¹² Article 49 of TFEU

¹³ On 20 February 1979, the European Court of Justice delivered its judgment in Case C-120/78. Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, concerning the assessment of measures having equivalent effect to quantitative restrictions: The concept of measures having an effect equivalent to quantitative restrictions on imports, contained in article 30 of the eec treaty, is to be understood to mean that the fixing of a minimum alcohol content for alcoholic beverages intended for human consumption by the legislation of a member state also falls within the prohibition laid down in that provision where the importation of alcoholic beverages lawfully produced and marketed in another member state is concerned.

¹⁴ See also: Bányai Krisztina: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-15., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával

Dr. Ágoston Korom PhD¹⁵ (National Agricultural Economics Association, expert) considers that the level of uncertainty arises of both the European Commission and the Court, that the land policy is located at the crossroads of the positive and negative integration, and this intersection is shifted towards negative integration. Whereas in connection with the institution’s action against land grabbing the positive integration tools could bring significant results. She emphasized that while maintaining the integrity of the internal market, not necessarily the national public interest, but primarily to achieve the objectives for the common agricultural policy instruments should be developed. According to Dr. Tamás Andréka, the Head of Department, she noted that indeed this widely Individual judgments were made, and also in relation to the relevant Advocates General it is clear that these can not be automatically translated into the regulatory regime of another Member State, but also to consider the question as a whole. On the other hand, he stressed that the institution of the preliminary ruling procedure is to ensure a kind of uniform legal interpretation followed by Member States. In relation to the free movement of capital, it was noted that she fully agree with her former professional mentor Jacques Pertek’s thoughts that *"the role of the free movement of capital in the EU legal order following the change in the mainstream of economic trends, quasi its codification."*

összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAE*, 2015/19, 73-87.; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAE*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017.

¹⁵ Dr. Ágoston Korom PhD. Assistant Lecturer of NKE Faculty of Public Administration, his primary field of research is the land policy of the Member States. He has many publications on the subject, including: Korom Ágoston: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban- Transzparencia és egyenlő elbánás In: Gellén Klára (edit.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 259-268.; Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában *Notarius Hungaricus*, 2012/2, Korom Ágoston: A „Dán“ Jogeset (C-370/05) követően a tagállamok a külföldiek termőföld és ingatlan vásárlásával kapcsolatos, valamint a birtokpolitikára vonatkozó mozgásterének módosulása, *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat*, 2011-/2, 1-25.; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételeinek bírálata *Magyar Jog* 2011/3, 152-159.; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.; Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó "moratórium" lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog? *Európai Jog: Az Európai Jogakadémia Folyóirata* 2009/6, 7-16.

On the first issue dr. habilis. Ede János Szilágyi¹⁶ (PhD, associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law), considered it important to highlight: (a) In his opinion, the Opinion of the Advocate General published on 31 May 2017, the European Court of Justice C-52 / 16th and C-113 / 16th, is relevant in several ways. The cases relate to the specific provisions of the Hungarian land trade regulations, which require a usufruct rights and the right to use property in a legal sense ordered the contract termination ex lege. (a1) It points out that although the comprehensive examination of the Hungarian land registration law is not the subject of the Advocate General’s Opinion, however, the Opinion contains important notes in connection with the Hungarian land trade regime and other important legal institutions in addition to the specific subject-matter. For example it concerns the issue of property acquisition of legal entities, and what may be concluded from the Opinion augurs ill, as well as the outcome of infringement proceedings against an overall gain inability of entities including the Commission. Mr. Szilágyi professor also notes that the Advocate General’s Opinion is essentially examines only the negative integration model (only the provisions on free movement of capital within it) in terms of the EU provisions for the Hungarian regulations, the positive integration model appearing in the Common Agricultural Policy is not even mentioned. In other words, it follows that it is not just one – the dr. Augustine stressed by soot – shift can be observed in the positive direction of the integration model towards negative integration model, but almost complete disappearance of the positive model can be seen.

¹⁶ János Szilágyi Edes published several independent and co-authored writings on the regulation of land regulation, in which he analyzes the current issues of the land management regulation: Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233.; Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *JAEL*, 2013/15, 39-57.; free access; Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: Földbirtokszerkezet és szabályozás Nyugat-Európában. *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 2004/8-9, 38-41.; Raisz Nikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 119-123.; free access; Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 569-577.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rendszer tulajdonszerzési előírásai, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017b, 74-95.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rendszer általános bemutatása, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017c, 64-74.; Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-60.; free access; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2006/24, 511-525.; Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 269-281.; Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2013, 109-119.; etc.

He added the conclusion of the Opinion that says the Hungarian rules of usufruct right are ex lege termination provisions of the so-called ‘indirect discrimination’, and restrict the free movement of capital. He notes that restrictions in the EU jargon is a kind of aggravated unlawful restriction on discrimination. In her observation the Advocate General’s finding suggests the misinterpretation (or incompetence) of the usufruct (usufructus), it qualifies the Hungarian regulations that narrowing the usufruct right of land in close relatives are discriminatory for EU citizens and legal persons. At this point, she cites Anikó Raisz's finding that it's like the Advocate General had confused the legal institution of usufruct and the lease institution.¹⁷

Ede János Szilágyi consider it as an important document in this regard, the report of the European Parliament adopted on 27 April 2017,¹⁸ such as the provision of which calls on the European Commission to submit a clear and comprehensive criteria in relation to land trade. In this regard, Szilágyi notes the performance of Professor Roland Norer in Miskolc, in which the Austrian-Swiss professor analyzed the Informal European Commission documents, then the European Court of Justice case law confers on them binding legal effect - by significantly bringing the judgments of the European Court of Justice accordingly. Ede János Szilágyi, following that pattern, has raised the possibility in the case of EP report, as it formulates proposals for aspects of land trade which is filling a gap.¹⁹ Finally, it points out that the new free trade agreements can make a contribution to the EU-level uncertainties in land trade. According to her it is enough to think of the CETA investment rules for agricultural lands, or the Court of Justice of the European Union recently published 2/15.²⁰ No opinion, having a specific theme: *"Concluding a free trade agreement between the European Union and the Republic of Singapore - The distribution of powers between the European Union and the Member States"*.

¹⁷ It gives the following interpretation of the Advocate General's Opinion: Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017d under publishing

¹⁸ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, free access. Ennek részletes elemzését közli: Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka: Topical developments of the Hungarian agricultural law from the aspects of food sovereignty and food security – A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás és élelmiszer biztonság szempontjából, *JAEL*, 2017, under publishing

¹⁹ See also: Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017d, under publishing

²⁰ He expresses this view: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017e/klasz 1, 121-124.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi jogot befolyásoló jogi környezet, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017f, 52-54.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017a/1, megjelenés alatt; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2017b/35, under publishing.

3. Can the deviation from the principle of equal treatment be regarded as justified, as the Commission initiated procedure only against the ‘New Member States’?

Professor Csilla Csák indicated in her introduction that the Commission’s discretionary power is the opening of the various methods of obligation, but it can not be discriminatory in principle. However, Dr. Tamás Andréka immediately noted that the Member States represent force based on economic or other characteristics, features, and these inequalities are manifested among other things in relation to these issues. He highlighted with respect to land trade that the Hungarian land trade restriction system is much more liberal than for example the French model. He pointed out, however, that in some cases national specificities are taken into account. It can be detected at the Estonian legislation as a manifestation, since the Estonians connect the possibility of land acquisition to linguistic skills, which is also clearly discriminatory for someone who is less familiar in the topic, but he immediately noted that national characteristic of Estonia that they are afraid of non-EU countries acquiring. Secondly Tamás Andréka noted that the Commission does not devote sufficient attention to the professional co-operation with the Member States, so far there has been two series of technical negotiations over the past nearly 14 years. But these meetings helped to crystallized that we are not the alone with the problematic issues in the Hungarian land trade, several other Member States faced similar problems, for example, in Germany land grabbing appeared as a significant problem. We followed the development of the domestic land trade in a parallel manner, and in many cases taken over certain elements from some Member States, such as the Austrian construction. This argument, of course, was not accepted by the European Commission, and Tamás Andréka also hinted that it is legitimate that they did not accept it, since another Member State’s model does not make the model compatible with Community Law.

Dr. Mihály Kurucz continued the train of thought started by Tamás Andréka, he immediately referred to a ‘two Europe’ construct, that means within the EU there are core countries, peripheral and semiperipheral areas. Hungary belongs to the latter. Based on economic considerations, the core countries want to use the periphery and semi-periphery countries to gain access to resources. Thus, the procedures are not accidental but intentional. But he pointed out that the acquisition of production factors associated with the decrease of sovereignty and the loss of the land as a natural resource.²¹ He sees the way out of that, if we put the emphasis on the direction of the Common Agricultural Policy, to the positive integration model.

²¹ Horváth Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és az agrárgazdaság in: Gellén Klára (edit.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged, Jurisperitus, 2017, 158-174.; dr Horváth Gergely: Kollízió? Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és a gazdaság, *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2016/7-8, 69-90.; dr Horváth Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei *Társadalomkutatás*, 2013/4, 386-402.

He noted that the questions to the Commission were always concise, but precise questions, inquired only about the Commission’s answer that was not fully understandable. On the contrary, the Commission’s answers were always the same, not even deign the asking person to provide a substantive response. Ágoston Korom admitted that the Commission’s discretionary power is to initiate a procedure and previous investigations, but she insist on the principle of equal treatment. Although she could detect that from the mid-2000s the practise of law is eroded and the crisis deepened it. She referred that the Union keeps current interest in mind in recent years and it often differs from the elaborate judicial practice and it hides as much danger as if the Member State did not respect the Community Law. He also mentioned the fact that a few decades ago, for example, a requirement demanded by the Estonians and the restriction told by Tamás Andréka would not have jumped at the bar. However, he agrees that to protect our own control system, apparently used by another state - that is against the EU law- we cannot cite that regulations. Ágoston Korom pointed out that although the Commission asserts the principle of equal treatment, but they carry out an investigation against the newly joined Member States, which was justified by the derogation period, but in the contract there is not any indication that this procedure is obligatory. The expert noted that on several occasions the committee was asked if there is any complaint received regarding the founders or old Member States’ regulations, and they received an evasive answer, then they succeeded and got to know that 50 complaints were received, but these happening did not became procedures, therefore a derogation from the principle of equal treatment is justified.

Ede János Szilágyi raised the following problems at the second issue. According to Szilágyi’s view the expiry of the derogation period for land trade to countries which joined in 2004 does not justify that the European Commission launched an infringement procedure only with the countries who joined in 2004 or after. Of course, the Commission’s discretionary power is to initiate infringement proceedings against anyone, but the European Court of Justice exercising its right can not act in discriminatory way. For this reason, it can be examined in relation to infringement proceedings, if the Commission acted in a discriminatory way and in that case the European Ombudsman can be contacted. Tamás Andréka raised that any country introducing restrictions is going to lose in a decade against the European Commission in this battle, Ede János Szilágyi answered that not only the new Member States, but the old ones, because - for example the new members can open an investigation of the old Member States in front of the European Court of Justice- the restrictive requirements of the old Member States can be eliminated. Szilágyi agreed with the step that the new Member States could launch investigation into the restriction of land trade of the old Member States. It would seriously affect the sovereignty of the old Member States²² and such a move is tantamount to an open declaration of war, as he considered that it would cause severe cracks in European integration.

²² He expresses his opinion on sovereignty: Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU’s and other countries’ law into consideration, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1439, doi: 10.5937/zrpfns50-12226, free access.

According to Szilágyi, in a way it was the same move as when Austria proposed to launch infringement proceedings at the European Commission in case of usufruct rules. (Austria later withdrew this initiative, but the action was brought...) For this reason Szilágyi has also added that for new Member States it is a priority issue and the matter of sovereignty to limit land sales to avoid the so-called land grabbing phenomenon, that is why the right cannot be denied from the new Member States to protect the agricultural lands.²³ Therefore, Ede János Szilágyi states that it would be worth considering the possibility in case of both the new and old Member States for the EU level land traffic and to deepen the integration. Szilágyi recalled that that is why the Potsdam Conference of 2015 CEDR II. Work Committee dealt with this issue in depth.²⁴ He added, however, that the experts participating in the working committee are not able to reach an agreement in the working committee conclusions, that sought to determine the scope of these legislative issues at EU level. Nevertheless, this part of work was published, on the ground that it can be the basis of a possible future agreement.²⁵ Therefore Szilágyi is of the opinion that the European Parliament's initiative can be considered, in which the European Parliament calls on the Commission to consider a moratorium, until the Commission publish the above mentioned EU land trade criteria.²⁶ According to Szilágyi, infringement procedures launched by the European Commission in front of the new Member States' citizens could have avoided the issue of discrimination, for that the European Commission tactically should not have initiated these infringement procedures. It would have been enough, if they had waited the initiated or the expected outcome of the preliminary ruling proceedings.

As it was indicated in the introduction to this article, a starting point of the panel discussion were questions and answers by the MEPs to the Commission, which if not in full, but in summary worth reviewing. The starting point was that the Commission can launch infringement procedures against the new Member States, so the representatives wished to know the reason for the received complaints, if there is any, regarding the regulation of the old Member States, and why infringement proceedings have not launched yet. On behalf of the Commission, Jonathan Hill and in one case the Vice-President Valdis Dombrovskis answered.

²³ He expresses his opinion: Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-46.

²⁴ Szilágyi János Ede: *General Report of Commission II*, in: Roland Norer (edit.): CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation, Baden-Baden, Nomos, 2017g, under publishing

²⁵ Szilágyi János Ede: Conclusions, *JAEL*, 2015/19, 94-95, free access.

²⁶ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, point 40, free access

They expressed in their replies that the Commission continually monitors the EU law in all Member States, and equally shall take the necessary measures, and they assured the MPs that the principle of equal treatment and impartiality is used for monitoring and taking measures among the Member States, the *"systematic review of the agricultural laws of six Member States currently conducted by the Committee is due to the accession protocols."* Csilla Csák also noted at the conclusion of the negotiation of the question that the Hungarian delegation appears at the conferences held under the CEDR and in many cases the performances, ideas are not successful every time, in this sense the international scientific medium is divided. She noted that earlier in the Hungarian GMO-free agriculture it was also generated significant scientific debate and also in relation to the land issue, it ‘glowed in the air’ at the last conference in Potsdam.

4. What is your opinion on the conclusion of Potsdam in 2015 in the I.2. point whereas four solving experiment were recorded in the fragment that has been sent to the participants?

With regard to the third issue Ede János Szilágyi described the conclusion of the report of CEDR Potsdam, and in this respect, the accepted part by the Working Committee, which working paper was prepared by him as a general reporter.²⁷ The possible solutions are the following:

(a) The EU Member States give up using the four basic freedoms with regard to land policies. This would indicate a move toward loosening of integration.

(b) Those Member States which have introduced restrictions on land markets, liberalize the land market regulation or introduce more liberal rules. This is obviously harm the interests of the citizens of these Member States in many ways and can lead to land-grabbing phenomenon at land markets in the new Member States.

(c) The debate can be solved in a simply political way: that could be to turn blind eye over the case, for example based on a political background decision. In this case, there is no gurantee that this issue will not come up again, or that someone (basically anyone) will not refer the matter to the CJEU in preliminary ruling procedure, this way outtrick the politicians (ie the Commission and the Member State) background decisions.

(d) We can move to the further management of legislative process, if necessary, with the modification of the EU legislation. This may eliminate the uncertainties and deepen the integration; on the other hand it can be interpreted as the giving up of a certain part of sovereignty.

Professor Szilágyi then explained that the EU is searching for its place and purpose in the world’s political stage, therefore, it is not impossible that he vote for deepening integration.

²⁷ Land use issues in relation to human rights see also: Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 241-253.

Mihály Kurucz rejected the first solution, that would be the complete termination of the foundation of the community, and it would prove ‘the nonsensical community.’ The second model, which is based on the liberalization is not rejected completely, but he consider it possible if very serious legal restrictions will be introduced for the land and biotop protection. But the inevitable question arises that is about the acquisition of property rights of person, because its peculiarity is the transition, the self-multiplication, it changes hands as there is no land drifting behind in the classical sense. Szilágyi agreed on the problem identified on the third model that this model will live and work until the people in the agreement. Mihály Kurucz thinks that the last resort, ie the positive integration is a way out of this situation, it would clearly mean the Common Agricultural Policy, but they would like to ‘renationalize,’ but even so, this mixed model is a viable option. The Member States could clearly see the targets with a directive type of control, which can be tailored to the individual methods of compliance. The basis of this contract could be the internal market, the Article 39 TFEU or the Cohesion Fund. Tamás Andréka also rejected the first model, but he would transfer the stress, namely from the capital-oriented approach toward the establishment attitude. According to the Head of Department the other viable option could be the integration into the Common Agricultural Policy. As the competition law was integrated, the land as a factor of production could also appear at the level of common agricultural policy. But the difference in the policies of the Member States also arises here, Tamás Andréka found it dubious, whether it is possible to create a harmony between the Member States. He stated that based on the international experience every state afraid of another Member State or States in an economic sense, so we can find restrictions in connection with the land trade in each of the Member States’ law. Both models would bring about a solution, of course, and the Member States give up from their sovereignty to some extent. He emphasized that the Commission and the Court will clearly take a stand to preserve and deepen the acquis.  goston Korom agree on the issue that the EU institutions will not give away the EU acquisitions, so the decrease of the economic freedom’s intensity is unimaginable. However, the common land policy is difficult to integrate into the common agricultural policy, he sees a number of difficulty behind it.

At the closing of the panel discussion Csilla Cs k asked N ndor P vai who closed the event on behalf of Font Sándor, President of the National Assembly Agriculture Committee. He mentioned that based on the data there is a stable increase in the agricultural sector, an overall satisfaction felt in the host society, which is, in addition to many other reasons, attributable to the legislation.²⁸ Finally, he offered on behalf of the president that the Committee on Agriculture also continues to provide as much help as possible for scientific research and problem solving.

²⁸ See more about: Nagy Zoltán: A term f lddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Cs k Csilla (edit.): *A z európai  f ldszab lyoz s aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Olajos István: A haszonbérleti szabályozás  rnyoldalai, *Magyar Jog*, 2001/2, 21-24.; Prugberger Tamás: A haszonbérleti szerz d sr l de lege lata  s de lege ferenda, in: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Iuridica et Politica*, 2004/22, 455-483.

5. Final Thoughts

The conference was the first step of the common thinking and sharing of experiences, because as we have seen above, the land issue is actually glow in the air. High degree of uncertainty felt in the community land policy and these uncertainties are compounded by the practice in land matters by Commission and Court of Justice, which does not contribute to the development of a single farm policy concept. Report from the European Agricultural Law Council and podium discussion’s participants’ comments demonstrate, however, that the agricultural lawyers and experts of theory and practice see different ways of solving. In connection, there is noticeable shift towards positive integration model and it is the most appropriate, but a number of conceptual issues’ consideration are needed yet. Personally, I, as a young expert in the field of agricultural law in theory and practice, like listening to speakers, the President and the invited experts valuable thoughts, comments. I hope this conference was just the beginning.

PAPIK Orsolya*
„Tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos trendek, aktuális
kérdések” pódiumbeszélgetés

1. Bevezetés

A Magyar Tudományos Akadémia (MTA) ÁJB Közjogi Albizottsága és a CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület (MAE) közös kezdeményezése alapján 2017. június 1-jén 14:00 órától került megrendezésre a „*Tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos trendek, aktuális kérdések*” tematikát áttekintő pódiumbeszélgetés. A beszélgetés helyszínül az MTA Irodaház (Budapest, Nádor u. 7.) fsz. 29. számú tárgyalója szolgált. A beszélgetés alapját egyrészt a párizsi székhelyű Európai Agrárjogi Tanács (Comité Européen de Droit Rural, CEDR) 2015. szeptember 9-13. között szervezett kongresszusának második munkabizottságának – csak bizonyos részeiben elfogadott – jelentése, másrészt pedig a mezőgazdasági földek témájában az Európai Parlament egyes képviselőinek az Európai Bizottsághoz 2015 és 2017 között intézett írásbeli választ igénylő kérdései, illetve az azokra adott válaszok képezik. A fenti dokumentumokra tekintettel a szervezők három nagyobb kérdés köré építették fel a pódiumbeszélgetés tematikáját, melyek a következők voltak:

1. Van-e bizonytalanság a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének uniós jogi meghatározottságában? Az Európai Unió Bíróságának a témában meglehetősen kevés számú ítéletén túl, mik segíthetik az uniós jog által biztosított birtokpolitikai keretek értelmezését? A jelenlegi uniós jogi keretek lehetővé teszik-e azt, hogy a tagállamok az agrárérdekeik mentén, hosszú távon és stabilan szabályozzák a földforgalmukat? Tudományosan mindez ki van-e dolgozva?

2. A Bizottsághoz EP képviselők által intézett írásbeli választ igénylő kérdések, illetve az azokra adott válaszok alapján igazolhatónak tekinthető-e az egyenlő elbánás elvétől való eltérés a tekintetben, hogy a Bizottság csak az „új tagállamokkal” szemben indított eljárásokat: a) igazolható-e ezen eltérés a derogációs időszakok lejártával? b) igazolható-e ezen eltérés az adott tagállam földszabályozása Bizottsághoz intézett panaszokkal?

3. Mi a véleménye a 2015-ös potsdami konklúzió I.2. pontjából a résztvevőknek megküldött fragmentumban rögzített négy megoldási kísérletről? Van-e olyan közülük, amelyik mellett érvelni tudna? A négy megoldási lehetőségen túl Ön milyen más megoldási lehetőséget tartana kivitelezhetőnek? Milyen érveket tudna felhozni a megoldása mellett?

Hazánk az Európai Unió tagállamaként köteles a mezőgazdasági hasznosítású földek kapcsán is a nemzeti elbánás elvének megfelelően azonos feltételek mellett biztosítani a földszerzést a saját állampolgárai és jogi személyei illetve a más tagállami állampolgárok és jogi személyek részére.

* dr. jur. egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi Tanszék, email: orsolya.papik@ajk.elte.hu

Problémát okoz azonban az, hogy hazánk és más újonnan csatlakozó államok gazdasági fejlettsége, s így a földarai is jelentősen elmaradnak a nyugati európai tagállamok árszínvonalától.¹ Így Magyarország – és más – újonnan csatlakozott tagállam is – protektív intézkedéseket vezetett be a határon átnyúló² nem mezőgazdasági célú földszerzések kapcsán, ám ezek az intézkedések nem hazai találmányok, szinte valamennyi rendelkezés azonos vagy hasonló formában megtalálható a nyugati európai tagállamok földjogi szabályozási koncepciójában.³ Az Európai Bizottság 2015-ben kötelezettségszegési eljárások sorát indította meg az új tagállamokkal szemben, mondván hogy a földforgalomra vonatkozó szabályozásuk nem összeegyeztethető az uniós joggal, és elsősorban azokat a rendelkezéseket kifogásolták, amelyek a régi tagállamokban is léteznek.

¹ A magyar földtulajdon szerkezeti átalakulásáról részletesen lásd: Tanka Endre: A földtulajdon és a földhasználat szerkezeti átalakulása a magyar mezőgazdaság dekollektivizálása során, *Gazdaság és Társadalom*, 1996/1-2, 47-77.

² A határon átnyúló földszerzések kapcsán lásd: Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258.; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360., Olajos István: A zsebszerződésekről, *Hétbátár*, 2001/2, 36-38.; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.

³ A mező és erdőgazdasági hasznosítású földek jogi szabályozása kapcsán lásd részletesen: Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015, Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Fodor László: *Agrárjog* Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2005, 137-144.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; valamint Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltozások következtében – gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi jogász*, 2002/10, 13-17.; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 121-135.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53.-55.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 95-97.; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65.; Kocsis Enikő Bianka: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *JAEL*, 2014/16, 95-110.; Tanka Endre – Molnár Géza: *Nem én kiálltok, a föld dübörög...*, Budapest, Kairosz, 2011, 1-418.

Többek között ezen ellentmondás is készítette a szervezőket arra, hogy az agrárjog hazai kimagasló elméleti és gyakorlati szakértői segítségével megpróbálják feltérképezni a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének alapjait és határait, az új tagállamokkal szemben indított eljárások okát esetleges diszkriminatív voltát illetve a lehetséges megoldási lehetőségeket.

A rendezvényt *Prof. Dr. Horváth M. Tamás*, DSc., az MTA ÁJB Közjogi Albizottságának elnöke nyitotta meg, s a szót nyomban át is adta a Darabos Tamás főigazgatónak, aki a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara nevében köszöntötte a megjelenteket. Bevezetőjében a mezőgazdasági hasznosítású föld fontosságát elemezte elsősorban közgazdasági szempontból, kiemelve, hogy mint különös dolog,⁴ nagymértékben befolyásolja egy adott nemzetgazdaság teljesítőképességét. A földtulajdon szerkezete egyben a vidéki társadalom metszetét is adja és a jelenlegi birtokpolitikai kérdések, döntések és állásfoglalások fogják majd meghatározni a fiatalok, a jövő generációk gazdasági és társadalmi helyzetét. A gazdasági alapok lefektetését követően a pódiumbeszélgetést *dr. habil. Csák Csilla* (PhD, a MAE elnöke) docens asszony⁵ moderálta, aki a fenti kérdések mentén vezette a beszélgetés fonalát. A pódiumbeszélgetés bevezetőjében docens asszony megköszönte a Közjogi Albizottság segítőkészségét, amellyel mind a pódiumbeszélgetés megszervezésében mind pedig az agrárjogi szempontból jelentős folyóiratok minősítése kapcsán az agrárjogi szakmai közösség munkájához hozzájárultak.

2. Van-e bizonytalanság a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének uniós jogi meghatározottságában?

Csák Csilla Docens asszony *dr. Andréka Tamás*⁶ úrnak, a Földművelésügyi Minisztérium főosztályvezetőjének adta meg a szót.

⁴ A föld mint különös dolog, termelési tényező jogi aspektusairól részletesen lásd: Horváth Gergely: A természetvédelmi és agrártermelési célok szintézise, in: Bihari Mihály – Patyi András (szerk.) *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, Győr: Universitas-Győr, 2010, 236-250.

⁵ Csák Csilla számos, a mezőgazdasági földforgalmat és birtokpolitikát érintő cikk szerzője, többek között: Csilla Csák – Bianka Enikő Kocsis – Anikó Raisz, Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549.

⁶ Dr. Andréka Tamás a Földművelésügyi Minisztérium Jogalkotási Főosztályának vezetője. A téma kapcsán lásd még: Andréka Tamás – Bányai Krisztina – Olajos István: A magyar agrárpiacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően *Agrár- és Környezetjog*, 2015, 19-32.; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése *Magyar Jog* 2017/7-8, 410-424.

Főosztályvezető úr felszólalásában elsőként is a jogforrási alapok hiányára utalt, amely rendkívül kiszámíthatatlan szabályozási környezetet teremt a tagállamok számára.⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban EUMSZ.). csupán generálklauzulával utal a tőke szabad mozgására, de sem rendeleti sem irányelvi szintű szabályozás nincs, így igen nehéz helyzetbe kerülnek azok az államok, amelyek földforgalmukat szabályozni kívánják. A szabályozás ugyanis nemzeti hatáskörbe⁸ tartozik, de az Európai Bizottság illetve az Európai Bíróság eseti jellegű döntései árnyalják már ezt a szabadságot. Az Európai Bíróság azonban soha nem generálisan vizsgálódik és dönt, hanem csak egy-egy tagállam földforgalmi szabályozásának egy-egy szeletét vizsgálja. A bíróság döntései gyakran a fentebb említett generálklauzulákon alapulnak, annak alapján vezetnek le döntéseket, melyek precedensként így már érdemi befolyást gyakorolnak a tagállamok birtokpolitikai mozgásterére. Másrészről főosztályvezető úr kifejtette, hogy az Európai Bíróság egyértelműen tőkeként tekint a földre, a tőke szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseket alkalmazza gyakorlata során, és a korlátozás lehetőségét is ennek mentén vizsgálja. Az EUMSZ. 63. cikke értelmében tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás.⁹ Az EUMSZ. azonban lehetőséget biztosít az eltérésre, így a 63. cikk rendelkezései nem érintik a tagállamoknak azt a jogát, hogy, meghozzák a szükséges intézkedéseket a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására, különösen az adózás és a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete terén, vagy hogy eljárásokat alakítsanak ki a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak.¹⁰ Ki kell azonban emelnünk, hogy a korlátozások köre 'nem egy zárt taxáció', így a tagállamok mozgásterére itt is adott, az elkövetkezendő évek joggyakorlata fogja majd bemutatni, hogy a közösség mely korlátozásokat tartja elfogadhatónak és melyeket nem.

⁷ A témához kapcsolódva lásd: Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarzáta*, 2015/3, 17-32.

⁸ A hazai szabályozás vonatkozásában lásd Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157.; Téglási András: Hogyan védi az Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát, *JAEL*, 2009/7, 18-29.; Prugberger Tamás: Reflexiók „A termőföldről szóló 1994. LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog fényében” c. fórumcikkhez, *Magyar Jog*, 1998/5, 276-287.; dr Horváth Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law In: Smuk Péter (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013.*, Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2013, 359-366.

⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (EUMSZ) valamint jegyzőkönyveiknek és mellékleteiknek a 2007. december 13-án Lisszabonban aláírt, és 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változata 63. cikk (1)

¹⁰ EUMSZ. 65. cikk (1)

Dr. habil. Kurucz Mihály PhD, (ELTE ÁJK, tanszékvezető egyetemi docens)¹¹ docens úr egyetértését fejezte ki főosztályvezető úrral. Megjegyezte, hogy az elmúlt években a témában született nyolc-kilenc bírósági ítélet vagy a közérdek, vagy a szükségesség vagy az arányosság hiányát észlelte, s ha ezeknek a kritériumoknak mégis megfelelt volna a szabályozás, úgy a letelepedés szabadságának sérelmére hivatkoztak a döntéshozók elvetve a földet, mint tőkét vizsgáló szemléletet. Ugyanis tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás.¹² Kurucz Mihály értelmezése alapján a közösségnek a termékek kapcsán kialakult gyakorlata (pl. a Cassis de Dijon ügy)¹³ átültethető kisebb módosításokkal a földforgalom közösségi kontextusába is, miszerint a legkisebb korlátozást alkalmazó tagállam szabályozása a kiindulópont. Jelezte azonnal, hogy így a *land grabbing* egy tényleges létező és valós probléma az európai földpiacon. Utalt arra, hogy az Európai Parlament ajánlásában ennek elkerülésére említi a hatósági jóváhagyás rendszerét, az elővásárlási jogok rendszerét, mint a *land grabbing* kiküszöbölésének eszközét. Végezetül docens úr utalt arra, hogy a vonatkozó joggyakorlat kapcsán hiányolja az EUMSZ 39. cikk (2) szakaszának alkalmazását. Ennek értelmében ugyanis a közös agrárpolitika és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kidolgozása során figyelembe kell venni a mezőgazdasági tevékenységnek a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségekből adódó sajátos természetét; a megfelelő kiigazítások fokozatos megvalósításának szükségességét; azt a tényt, hogy a tagállamokban a mezőgazdaság a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódó ágazat.¹⁴

¹¹ Kurucz Mihály legjelentősebb cikkei a témában: Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 120-173.; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban: Budapest, 2013. júl. 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 56-76.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról *Gazdálkodás* 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai = Current challenges of the European legislation on agricultural land = Aktuelle Herausforderungen der europäischen Regulierung über den landwirtschaftlichen Boden*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 151-176.

¹² EUMSZ. 49. cikk

¹³ Az Európai Bíróság 1979. február 20. napján meghozta a C-120/78. Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ügyben a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések megítélése kapcsán azt az ítéletet miszerint Az alperes ellen az EK-Szerződés 30. cikkében megfogalmazott, 'az import mennyiségi korlátozásával azonos hatású intézkedések' fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az emberi fogyasztásra szánt alkoholtartalmú italok minimális alkoholtartalmának meghatározása egy tagállam jogszabályaiban a fenti rendelkezésben írt tilalom hatálya alá esik, ha egy másik tagállamban jogszerűen előállított és forgalmazott alkoholtartalmú ital behozataláról van szó.

¹⁴ A hazai szabályozás aktuális tendenciáiról lásd: Bányai Krisztina: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-15, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator*

Dr. Korom Ágoston PhD¹⁵ (Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, szakértő) álláspontja szerint a bizonytalanságok mind az Európai Bizottság mind a Bíróság szintjén abból erednek, hogy a birtokpolitika a pozitív és negatív integráció metszéspontjában helyezkedik el, és ez a metszéspont a negatív integráció irányába tolódik el. Holott a *land grabbing* intézménye elleni fellépés kapcsán a pozitív integrációs eszközök jelentős eredményekkel járhatnának. Kiemelte, hogy a belső piac egységének megtartása mellett, nem feltétlenül a tagállami közérdek, de elsősorban a közös agrárpolitikai célkitűzések elérése alkalmas eszközöket kellene kidolgozni. Dr. Andréka Tamás főosztályvezető úr által felvetett gondolatokhoz csatlakozva megjegyezte, hogy valóban e körben egyéni ítéletek születtek, és a vonatkozó főtanácsnoki indítványok kapcsán is egyértelmű, hogy ezeket nem lehet automatikusan egy másik tagállam szabályozási rendszerére átültetni, hanem összességében kell vizsgálni a kérdést. Másrészt viszont kiemelte szakértő úr, hogy maga az előzetes döntéshozatali eljárás intézménye valahol mégiscsak azt hivatott biztosítani, hogy egyfajta egységes jogértelmezést kövessenek a tagállamok. A tőke szabad áramlása kapcsán megjegyezte, hogy teljes mértékben egyetért egykori szakmai mentora Jacques Pertek gondolataival miszerint „a tőke szabad mozgásának a szerepe az uniós jogrendben a main stream gazdasági irányzatok változását követi, quasi annak kodifikációja.”

iuris cooperandi, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87.; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017.

¹⁵ Dr. Korom Ágoston PhD. a NKE Államtudományi és Közigazgatási Karának tanársegédje, elsődleges kutatási területe a tagállamok birtokpolitikai mozgásteré, számos publikációja jelent meg a téma kapcsán, többek között: Korom Ágoston: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban- Transzparencia és egyenlő elbánás, in: Gellén Klára (szerk.) *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára.*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 259-268.; Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában *Notarius Hungaricus*, 2012/2; Korom Ágoston: A „Dán” Jogesetet (C-370/05) követően a tagállamok a külföldiek termőföld és ingatlan vásárlásával kapcsolatos, valamint a birtokpolitikára vonatkozó mozgásterének módosulása, *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat*, 2011-/2, 1-25.; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételeinek bírálata *Magyar Jog* 2011/3, 152-159.; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.; Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog? *Európai Jog: Az Európai Jogakadémia Folyóirata* 2009/6, 7-16.

Az első kérdéskör kapcsán *dr. habil. Szilágyi János Ede*¹⁶ (PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK) a következőket tartotta fontosnak kiemelni: (a) Meglátása szerint a 2017. május 31. napján közzétett, az Európai Unió Bíróságának C-52/16. valamint C-113/16. ügyeire vonatkozó főtanácsnoki indítvány több szempontból is releváns. A konkrét ügyek a magyar földforgalmi szabályozás azon rendelkezéseire vonatkoznak, amelyek a szerződésen alapuló haszonélvezeti jogoknak és dologi jogi értelemben vett használat jogának *ex lege* megszűnését rendelik el. (a1) Kiemeli, hogy habár a főtanácsnoki indítványnak nem tárgya a magyar földforgalmi törvény átfogó vizsgálata, ennek ellenére a főtanácsnoki indítvány a konkrét tárgyan kívül a magyar földforgalmi rezsím más fontos jogintézményeivel kapcsolatban is fontos megjegyzéseket tartalmaz. Így például érinti a jogi személyek tulajdonszerzésének kérdését, és ami ez alapján következtetés levonható a főtanácsnoki indítványból, az nem kecsegtet túl sok jóval a Bizottság által a jogi személyek általános szerzésképtelenségét magában foglaló magyar szabályozás tárgyában indított kötelezettségszegési eljárás végkimenetelét illetően sem. Szilágyi docens úr megjegyzi továbbá, hogy a főtanácsnoki indítvány lényegében csak a negatív integrációs modell (azon belül is kizárólag a tőke szabad áramlását biztosító rendelkezések) szempontjából vizsgálja a magyar szabályozást, a pozitív integrációs modellt megjelenítő Közös Agrárpolitikára vonatkozó uniós rendelkezésekről még csak említés sem történik.

¹⁶ Szilágyi János Edének a földforgalmi szabályozás kapcsán számos önálló és társszerzős írása jelent meg, amelyekben a földforgalmi szabályozás aktuális kérdéseit előremutatóan elemzi(k); így például: Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch* 2013, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233.; Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *JAEL*, 2013/15, 39-57., free access; Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: Földbirtokszerkezet és szabályozás Nyugat-Európában. *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 2004/8-9, 38-41.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 119-123., free access; Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 569-577.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsím tulajdonszerzési előírásai, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017b, 74-95.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsím általános bemutatása, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017c, 64-74.; Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-60., free access; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2006/24, 511-525.; Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 269-281.; Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 109-119.; etc.

Vagyis ebből az következik, hogy nem csak egy – a dr. Korom Ágoston által is hangsúlyozott – eltolódás figyelhető meg a pozitív integrációs modell irányából a negatív integrációs modell irányába, hanem szinte a pozitív modell teljes eltűnése vizionálható. Kitért a főtanácsnoki indítvány azon megállapítására is, amely szerint a magyar szabályozás haszonélvezeti jogot ex lege megszüntető rendelkezései ún. `közvetetten hátrányos megkülönböztetéssel' korlátozzák a tőke szabad áramlásának elvét. Itt megjegyzi, hogy az uniós szakzsargonban a jogszerűtlen korlátozások egyfajta minősített esete a hátrányos megkülönböztetéssel történő korlátozás. Meglátása szerint a haszonélvezeti jog (*ususfructus*) teljes félreértelmezését (vagy meg nem értését) sugallja az a főtanácsnoki megállapítás, amely a földek haszonélvezeti jogának közeli hozzátartozókra történő szűkítését szabályozó magyar előírásokat az uniós polgárookra és jogi személyekre vonatkozóan hátrányosan megkülönböztetőnek minősíti. E ponton hivatkozza Raisz Anikó azon megállapítását, amely szerint olyan mintha a főtanácsnok indítványában helytelenül összekeverte volna a haszonélvezet jogintézményét a haszonbérlet intézményével.¹⁷ Szilágyi János Ede fontos dokumentumnak tekinti e vonatkozásban az Európai Parlament 2017. április 27. napján elfogadott jelentését¹⁸ is, így például azon rendelkezését, amely felhívja az Európai Bizottságot tiszta és átfogó kritériumok közlésére a földforgalom kapcsán. Ezen vonatkozásban Szilágyi felhívja a figyelmet Roland Norer professzor miskolci előadására, amelyben az osztrák-svájci professzor azon informális európai bizottsági dokumentumokat elemezte, amelyeket aztán az Európai Bíróság joggyakorlata – azáltal, hogy jelentős mértékben ezeknek megfelelően hozza meg az Európai Bíróság ítéleteit – mintegy kötelező érvénnyel ruházza fel. Szilágyi János Ede ennek mintájára az EP jelentés esetében is felvetette ennek lehetőségét, hiszen az a földforgalom olyan vonatkozásai tekintetében fogalmaz meg javaslatokat, amelyek hiánypótlóak.¹⁹ Végezetül felhívja a figyelmet arra, hogy az uniós szintű birtokpolitikai bizonytalanságokhoz az új típusú szabadkereskedelmi egyezmények is hozzájárulhatnak.

¹⁷ A főtanácsnoki indítvány ezen értelmezését közli: Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017d, megjelenés alatt.

¹⁸ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, free access. Ennek részletes elemzését közli: Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka: Topical developments of the Hungarian agricultural law from the aspects of food sovereignty and food security – A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás és élelmiszer biztonság szempontjából, *JAEL*, 2017, megjelenés alatt.

¹⁹ Ezen javaslatát közli: Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017d, megjelenés alatt.

Meglátása szerint elég csak a CETA mezőgazdasági földeket érintő beruházási szabályaira gondolni,²⁰ vagy az Európai Unió Bíróságának napokban kiadott 2/15. számú véleményére gondolni, amelynek konkrét témája: „*Az Európai Unió és a Szingapúri Közfürsáság közötti szabadkereskedelmi megállapodás megkötése – Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás*”.

3. A Bizottsághoz EP képviselők által intézett írásbeli választ igénylő kérdések, illetve az azokra adott válaszok alapján igazolhatónak tekinthető-e az egyenlő elbánás elvétől való eltérés a tekintetben, hogy a Bizottság csak az 'új tagállamokkal' szemben indított eljárásokat?

Csák Csilla docens asszony felvezetőjében jelezte, hogy az Európai Bizottság diszkrecionális jogköre a különböző kötelezettségi eljárások megindítása, ám ez főszabály szerint nem lehet diszkriminatív. *Dr. Andréka Tamás* azonban nyomban megjegyezte, hogy álláspontja szerint a tagállamok gazdasági és egyéb mutatók, jellemzők alapján más erőket képviselnek az unióban, és ezek az egyenlőtlenségek több ponton, többek között ilyen kérdések kapcsán is megmutatkoznak. A földforgalmi szabályok vonatkozásában kiemelte, hogy a magyar földforgalom közjogi korlátozásának a rendszere sokkal liberálisabb mint példának okáért a francia modell. Utalt arra azonban, hogy bizonyos esetekben a tagállami sajátosságokat is figyelembe veszik. Ennek megnyilvánulása az észt szabályozás kapcsán érzékelhető, az észtek ugyanis nyelvismerethez kötik a földszerzés lehetőségét, ami még a témában kevésbé járatosak számára is egyértelműen diszkriminatív, de persze azonnal megjegyezte, hogy tagállami sajátossága Észtországnak, hogy ők elsősorban az unión kívüli államok földfelvásárló köreitől tartanak. Másodsorban Andréka Tamás megjegyezte, hogy a Bizottság nem szentel kellő figyelmet a tagállamokkal való szakmai kooperációnak, eddig összesen kétszer került sor szakmai egyeztetésre az elmúlt közel 14 év során. Viszont ezek a találkozók azt azonban kikristályosították, hogy a magyar földforgalomban jelentkező problémás kérdésekkel nem vagyunk egyedül, számos más tagállam hasonló problémákkal szembesült, így például Németországban is jelentős problémaként jelenik meg a *land grabbing*. Ezzel paralel módon a hazai földforgalmi modell kidolgozása során természetesen követtük, és sok esetben át is vettük bizonyos tagállamok, így például az osztrák konstrukció bizonyos elemeit. Ezt az érvet az Európai Bizottság természetesen nem fogadta el, és Andréka Tamás is utalt arra, hogy teljes joggal nem fogadta el, hiszen az, hogy más tagállam is így szabályoz még nem teszi a modellt összeegyeztethetővé a közösségi joggal.

²⁰ Ezen véleményének kifejtését közli: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017e/klsm 1, 121-124.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi jogot befolyásoló jogi környezet, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017f, 52-54.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017a/1, megjelenés alatt; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2017b/35, megjelenés alatt.

Dr. Kurucz Mihály folytatva az Andréka Tamás által megkezdett gondolatmenetet utalt egyből a 'két Európa' konstrukcióra, miszerint vannak az unión belül centrum országok és periféria illetve fél periféria területek. Magyarország ez utóbbihoz sorolható. Gazdasági megfontolások alapján a centrum országok a periféria és fél periféria országot arra akarják felhasználni, hogy erőforrásaikhoz hozzájuthassanak. Így tehát az eljárások nem esetlegesek, hanem szándékoltak. De utalt arra, hogy a termelési tényezők megszerzése együtt jár a szuverenitás csökkenésével és a földnek mint természeti erőforrásnak²¹ az elvesztésével. Kiutat abban lát, ha a Közös Agrárpolitika irányába helyezzük a hangsúlyt, a pozitív integrációs modell felé. Megjegyezte, hogy a Bizottsághoz intézett kérdések mindig lényegre törő, de precíz kérdések voltak, a Bizottság válaszában egy még nem teljesen világos részére kérdeztek rá. Ezzel ellentétben a Bizottság válaszai mindig ugyanazok voltak, arra se méltatta a kérdezőket, hogy érdemi választ adjon.

Korom Ágoston hozzászólásában elismerte, hogy a Bizottság diszkrecionális jogköre a kötelezettségszegési eljárás megindítása és az azt megelőző vizsgálódás, de álláspontja szerint ragaszkodik az egyenlő elbánás elvének a következetes érvényesítéséhez. Bár ő is észleli, hogy a 2000-es évek közepétől kezdődően ez a joggyakorlat erodálódik, amelyet a válság csak elmélyített. Utalt arra, hogy az unió „az utóbbi években pillanatnyi érdekeit szem előtt tartva gyakorta eltér az eddig kimunkált bírói gyakorlattól és ez legalább akkora veszélyeket rejt, mintha maguk a tagállamok nem tisztelnék a közösségi jogot.” Utalt arra is, hogy néhány évtizeddel ezelőtt például az észtek által megkövetelt és Andréka Tamás által említett követelmény nem ugrotta volna meg a mércét. Egyetért azonban azzal, hogy nyilvánvalóan egy másik állam által alkalmazott – de alapvetően uniós jogba ütköző – szabályozásra nem lehet hivatkozni a saját rendszerünk védelme érdekében. Korom Ágoston felhívta a figyelmet arra, hogy bár a Bizottság hangoztatja az egyenlő elbánás elvét, mégis kimondta, hogy az újonnan csatlakozott tagállamokkal szemben folytat le vizsgálatot, melyet a derogációs időszakokkal indokolt, holott a szerződésekben arra semmiféle utalást nem találunk, hogy kötelező lenne ezeket az eljárásokat lefolytatni. Szakértő úr megjegyezte, hogy több ízben rákérdeztek a bizottságnál arra, hogy esetleg érkezett-e panasz az alapítók, illetve régebbi tagállamok szabályozásával kapcsolatban, amelyre kitérő választ kaptak, majd sikerült megtudniuk, hogy több mint 50 panasz érkezett, ám ezekből eljárás még sem lett, így igazoltnak látja az egyenlő elbánás elvétől való eltérést.

A második kérdéskör kapcsán Szilágyi János Ede a következőket emelte is. Szilágyi meglátása szerint önmagában a 2004-ben csatlakozott országok földforgalomra vonatkozó derogációs időszakának lejártja nem igazolja azt, hogy az Európai Unió Bizottsága kizárólag a 2004-ben illetve azt követően csatlakozott tagországok földszabályozása kapcsán indítson kötelezettségszegési eljárást.

²¹ A témáról lásd: Horváth Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és az agrárgazdaság, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged, Jurisperitus, 2017, 158-174.; Horváth Gergely: Kollízió? Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és a gazdaság, *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2016/7-8, 69-90.; Horváth Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei *Társadalomkutatás*, 2013/4, 386-402.

Természetesen az Európai Bizottságnak diszkrecionális jogkörébe tartozik az, hogy kivel szemben indít kötelezettségszegési eljárást, azonban megítélése szerint is ezen jogának gyakorlása során az Európai Bíróság nem járhat el diszkriminatívan. Ebből kifolyólag jelen kötelezettségszegési eljárások kapcsán is vizsgálható, hogy az Európai Bizottság diszkriminatívan járt-e el, és adott esetben ilyen ügyekben megkereshető az Európai Ombudsman is. Andréka Tamás azon felvetésére, amely szerint az Európai Bizottsággal szemben ebben a csatában egy évtizeden belül minden korlátozást bevezető ország veszíteni fog, Szilágyi János Ede azt a megállapítást tette, hogy ráadásul nem csak az új tagországok, de a régiek is, hiszen – például az által, hogy a régi tagállamok szabályozásának vizsgálatát az Európai Unió Bírósága előtt az új tagállamok maguk is kezdeményezhetik – a régi tagállamok korlátozó előírásai is felszámolhatók. Szilágyi egyetértett azzal, hogy egy olyan lépés, amellyel az új tagállamok a régi tagállamok földforgalmat korlátozó szabályainak vizsgálatát kezdeményeznék, komolyan érinti a régi tagállamok szuverenitását is,²² és egy ilyen lépés felér a nyílt hadüzenettel, továbbá meglátása szerint komoly repedéseket okozna az európai integráción. Szilágyi szerint, nem melleleg bizonyos értelemben ilyen lépés volt az is, amikor Ausztria kötelezettségszegési eljárás indítására tett javaslatot az Európai Bizottságnál éppen a haszonélvezeti szabályok esetén (Ausztria később ezen kezdeményezését visszavonta, az eljárás azonban megindult...). Szilágyi ennek okán tette még hozzá, hogy az ún. *land grabbing* (földfoglalás) jelenség elkerülése végett a földforgalom korlátozása az új tagállamok számára is szuverenitási és ezzel együtt elsőszámú prioritású kérdés, vagyis éppen ezért az új tagállamoktól sem vitatható el az a jog, hogy a mezőgazdasági földjeik védelme érdekében minden jogszerű lépést megtegyenek.²³ Az ügy kapcsán Szilágyi János Ede ezért tartaná fontosnak azon lehetőség megfontolását, mind az új, mind pedig a régi tagállamok részéről, hogy a földforgalomra vonatkozóan a terület uniós szintű szabályozását felvessék éppen az integráció mélyítése végett. Szilágyi emlékeztetett rá, hogy a CEDR 2015-ös potsdami konferenciájának II. munkabizottsága éppen ezért foglalkozott behatóan ezen kérdéssel.²⁴ Hozzátette ugyanakkor, hogy a munkabizottsági munkában résztvevő szakértők a munkabizottsági konklúziók éppen azon részében nem tudtak megállapodásra jutni, amely ezen uniós szintű jogalkotási kérdések kereteit próbálták meg meghatározni. Ennek ellenére a munkaanyag ezen része is közlésre került, éppen azon okból, hogy egy esetleges későbbi egyeztetés alapját képezhesse.²⁵

²² A szuverenitásról alkotott véleményének kifejtését közli: Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1439, doi: 10.5937/zrpfns50-12226, free access.

²³ Ezen véleményének kifejtését közli: Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-46.

²⁴ Szilágyi János Ede: *General Report of Commission II*, in: Roland Nörer (szerk.): CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation, Baden-Baden, Nomos, 2017g, megjelenés alatt.

²⁵ Közzétette: Szilágyi János Ede: Conclusions, *JAEL*, 2015/19, 94-95, free access.

Szilágyi véleménye szerint ezért is megfontolandó az Európai Parlament azon kezdeményezése, amelyben az Európai Parlament felkéri az Európai Bizottságot egy moratórium megfontolására, amíg a fent hivatkozott uniós földforgalmi kritériumokat az Európai Bizottság nem teszi közzé.²⁶ Szilágyi szerint egyébként éppen annak érdekében, hogy az új tagállamok polgárai előtt az Európai Bizottság által megindított kötelezettségszegési eljárásai ne vethessék fel a diszkrimináció kérdését, az Európai Bizottságnak taktikusan nem kellett volna megindítania ezen kötelezettségszegési eljárásokat, elég lett volna, ha csak bevárja a már kezdeményezett illetve a jövőben még várható előzetes döntéshozatali eljárások kimenetelét.

Ahogy azt jelen cikk bevezetőjében is jeleztük, a pódiumbeszélgetés egyik kiinduló pontja az EP képviselők által a Bizottsághoz intézett kérdések és válaszok voltak, amelyet ha nem is teljes terjedelemben, de összefoglalóan érdemes áttekinteni. A kiindulópont az volt, hogy a Bizottság csak az új tagállamokkal szemben indít kötelezettségszegési eljárásokat, így a képviselők azt kívánták megtudni, hogy ennek mi az oka, érkeznek-e panaszok a régi tagállamok szabályozásával kapcsolatban, és ha igen, úgy ott miért nem indulnak/indultak még kötelezettségszegési eljárások. A Bizottság nevében Jonathan Hill, illetve egy esetben Valdis Dombrovskis alelnök válaszolt. Válaszaikban kifejezték, hogy a Bizottság valamennyi tagállamban folyamatosan ellenőrzi az uniós jogot, és egyformán megteszi a szükséges intézkedéseket, biztosították a képviselőket arról, hogy a nyomon követés és intézkedések megtétele során a tagállamok között az egyenlő bánásmód és a pártatlanság elvét alkalmazzák, a *„Bizottság által jelenleg folytatott, hat tagállam mezőgazdasági törvényeire irányuló módszeres felülvizsgálat a csatlakozási szerződésekre vezethető vissza.”*

A kérdés tárgyalásának lezárásakor Csák Csilla is utalt arra, hogy a CEDR keretében két évente tartott konferenciákon a hazai delegáció is rendszeresen megjelenik, és sok esetben az előadásaink, ötleteink nem aratnak osztatlan sikert, így ilyen értelemben a nemzetközi tudományos közeg is megosztottnak tekinthető. Megjegyezte, hogy korábban a GMO mentes magyar mezőgazdaság is jelentős tudományos vitákat generált, és a földkérdés kapcsán is 'izzott a levegő' a legutóbbi Potsdami konferencián.

4. Mi a véleménye a 2015-ös potsdami konklúzió I.2. pontjából a résztvevőknek megküldött fragmentumban rögzített négy megoldási kísérletről?

A harmadik kérdéskör kapcsán Szilágyi János Ede ismerteti a CEDR potsdami jelentés konklúzióinak vonatkozó, és ezen vonatkozásban a munkabizottság által elfogadott részét, amelynek munkaanyagát mint *general reporter* maga készítette elő.²⁷ A lehetséges megoldási kísérletek a következők:

²⁶ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, point 40, free access

²⁷ Földtulajdoni és használati kérdésekről az emberi jogokkal összefüggésben lásd: Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 241-253.

(a) Az EU a tagállami földbirtok politikák tekintetében felhagy a négy alapszabadság alkalmazásával. Ez a lépés az integráció lazulása felé mutatna.

(b) Azok a tagállamok, amelyek megszorításokat vezettek be földpiacikon, liberalizálják a földpiacik szabályozását, vagy liberálisabb szabályokat vezessenek be. Ez nyilvánvalóan számos ponton sértheti a tagállamok állampolgárainak érdekeit, és az új tagállamok földpiacain pedig akár land-grabbing szerű jelenséghez vezethet.

(c) A vita egyszerűen politikai úton is megoldható: azaz szemelhetne hunyni az eset felett, pl. egy politikai háttérdöntés alapján. Ebben az esetben nincs arra garancia, hogy ez a kérdés később nem merül fel ismét, vagy arra, hogy valaki (lényegében bárki) nem terjeszti a kérdést az EUB elé egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében, így játszva ki a politikusok (azaz a Bizottság és az adott tagállam) által hozott háttér-döntést.

(d) Elmozdulhatunk a további jogalkotási folyamat irányításába, szükség esetén, akár az elsődleges uniós joganyag módosításával. Ez feltehetően megszünteti a bizonytalanságokat, és elmélyíti az integrációt; másrészt viszont akár úgy is értelmezhető ez a lépés, mint a szuverenitás egy bizonyos részének feladása.

Szilágyi docens úr ezt követően kifejtette, hogy az EU jelenleg keresi helyét és célját a világpolitikai szinten, ezért nem tartja kizártnak, hogy akár az integráció elmélyítése mellett teszi le a voksát.

Kurucz Mihály az elsőként felvázolt megoldást elvetette, az ugyanis a közösség teljes megszűnésének az alapja lenne, „az értelmezhetetlen közösség” kialakulásához vezetne. A második modellt, amely a liberalizáláson alapszik nem veti el teljes mértékben, de csak akkor tartja kialakíthatónak, ha ehhez nagyon komoly közjogi korlátozások vezetnek be a talajvédelem és biotrópok védelme érdekében. Itt azonban kikerülhetetlen kérdésként merül fel a jogi személy tulajdonszerzésének kérdésköre, ugyanis ennek egyik meghatározó sajátossága az átalakulás, az önmegszaporozás, úgy cserél gazdát, hogy földmozgás e mögött klasszikus értelemben véve nincsen. A harmadik modellel kapcsolatban egyetértett Szilágyi docens úr által megjelölt problémával miszerint ez a modell addig él, és működik, amíg a megállapodásban részes személyek. Kurucz Mihály szerint az utolsó megoldás, azaz a pozitív integráció jelenti a kiutat a helyzetből, ez egyértelműen a Közös Agrárpolitikát jelentené, ám ezt épp renacionalizálni kívánják, de még így ebben a vegyes modellben is ez a járható út. Egy irányelv típusú szabályozás kapcsán a tagállamok világosan látnák a célokat, amelyhez egyénileg igazíthatnák a megfelelési módszereiket. Ennek szerződéses alapját jelenthetné a belső piac, az EUMSZ. 39. cikke vagy akár kohéziós alap.

Andréka Tamás az első modellt így ebben a formában szintén elvetette, de álláspontja szerint hangsúlyáthelyezés elképzelhető lehetne, mégpedig a tőke szemléletű megközelítéstől a letelepedés szemlélet felé. A másik járható út főosztályvezető úr szerint is a Közös Agrárpolitikába történő integráció lehetne. Ahogyan a versenyjogot is integrálták, úgy a föld, mint termelési tényező is megjelenhet a közös agrárpolitika szintjén. De itt is felmerül azonban a tagállamok birtokpolitikájának eltérése mint feszültségpont, így kérdésesnek találta Andréka Tamás, hogy meg lehet-e a harmóniát teremteni a tagállamok között.

Utalt rá, hogy a nemzetközi tapasztalatok alapján minden állam tart gazdasági értelemben valamely másik államtól vagy tagállamtól, ezért találhatunk korlátozó rendelkezéseket a földforgalom kapcsán szinte minden tagállam joganyagában. Mindkét megoldási modell persze azt hozza magával, hogy a tagállamok valamilyen mértékben, de feladnak a szuverenitásukból. Fontosnak tartotta még kiemelni, hogy a Bíróság és Bizottság is egyértelműen a közösségi vívmányok megőrzése és elmélyítése mellett fog mindig is állást foglalni.

Korom Ágoston egyetért abban a kérdésben, hogy uniós vívmányokból nem fognak feladni az uniós intézmények, így a gazdasági alapszabadságok intenzitásának érezhető csökkenése elképzelhetetlen. Álláspontja szerint azonban a közös birtokpolitika nehezen beilleszthető a közös agrárpolitikába, számos nehézséget lát e mögött.

A pódiumbeszélgetés lezárásaként Csák Csilla felkérte Pávai Nándort, aki Font Sándor, az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának elnöke nevében lezárta a rendezvényt. Említette, hogy az eddigi adatok alapján a mezőgazdasági ágazatban egy stabil növekedési hullám vette kezdetét, egy általános elégedettség érezhető a gazdátársadalomban, amely sok egyéb ok mellett a jogi szabályozásra²⁸ is visszavezethető. Végezetül elnök úr nevében felajánlotta a jelenlevőknek, hogy a Mezőgazdasági Bizottság továbbra is igyekszik megadni a lehető legtöbb segítséget a tudományos kutatás és probléma megoldás érdekében.

5. Lezáró gondolatok

A konferencia a közös gondolkodás és a tapasztalatok megosztásának első lépcsőfoka volt, hiszen ahogy azt a fentiekben láthattuk földkérdésben ténylegesen izzik a levegő. Komoly bizonytalanságok érezhetők a közösségi birtokpolitikában, és ezeket a bizonytalanságokat tetézi a Bizottság és a Bíróság földügyekben folytatott gyakorlata, amely szintén nem járul hozzá egy egységes birtokpolitikai koncepció kialakulásához. Az Európai Agrárjogi Tanács jelentése és a pódiumbeszélgetésben részt vevők hozzászólásai is bizonyítják azonban, hogy az elméleti és gyakorló agrárjogászok és szakemberek látnak megoldási módokat, ezzel kapcsolatban érezhetően a pozitív integrációs modell irányába való elmozdulást látja a leginkább célravezetőnek a szakma, de számos koncepcionális kérdés átgondolása szükséges még. Jómagam, mint az agrárjog elméleti és gyakorlati területén is pályakezdő nagy élvezettel hallgattam a hozzászólók, elnök asszony és a felkért szakértők értékes gondolatait, megjegyzéseit. Bizakodom, hogy ez a konferencia csupán a kezdet volt.

²⁸ A hazai szabályozás kapcsán lásd: Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Olajos István: A haszonbérleti szabályozás árnyoldalai, *Magyar Jog*, 2001/2, 21-24.; Prugberger Tamás: A haszonbérleti szerződésről de lege lata és de lege ferenda, in: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Iuridica et Politica*, 2004/22, 455-483.

János Ede SZILÁGYI* – Anikó RAISZ – Bianka Enikő KOCSIS*****
**New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food
sovereignty**

This study was made as a Hungarian reflection to the topics examined by Commission III of the XXIX CEDR Congress. In the last few years, conceptions of food security and food sovereignty¹ examined by the Commission have become substantial in the Hungarian agricultural law as well. In accordance with the Hungarian forms of these conceptions, in our opinion especially the followings must be emphasized.

1. Pending examination of the Hungarian land acquisition regime from an EU law perspective

In order to properly analyse the recent developments connected to the Hungarian land regulation in a global and EU law context alike, firstly we aimed to interpret (I.) the relation between food security and land transfer through documents of (I.1.) the European Economic and Social Committee (EESC) and (I.2.) the European Parliament (EP). After that we will examine (II.) the concrete Hungarian regulation.

I. In our opinion, during the examination of the following documents, analyses of Commission II of the 2015 CEDR Potsdam Congress related to transboundary land acquisition must also be taken into consideration, because it has several statements in this context in its general report² and conclusions.

* dr. jur., PhD, habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** dr. jur., PhD, DEA, associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of European and International Law

*** dr. jur., PhD-student, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law

¹ “Food sovereignty: Food sovereignty is the right of people, regions, states or their union to determine their own agricultural and food policy themselves, without flooding other nations’ markets with dumped products.” Draft of the Second National Climate Change Strategy of Hungary, no. OGY H/15783. parliamentary scrutiny, 238.

² Szilágyi János Ede: *Rapport général de la Commission II*, 2017, in: Roland Norer (edit.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Baden-Baden, Nomos, 2017, 175-292.

I.1. After certain antecedents – e.g. UN,³ FAO,⁴ European Coordination Via Campesina (ECVC) initiative⁵ – in 2015, in its opinion, the European Economic and Social Committee (EESC) drew attention to the close relation between the usage and ownership of lands, and food security. It refers to that “*Agricultural land provides the basis for food production and is thus the prerequisite for ensuring food security in accordance with Article 11 of the United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and with Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights.*”⁶ “*The EESC sees a serious risk arising from the concentration of land in the hands of large non-agricultural investors and large agricultural concerns, including in parts of the European Union.*”⁷ “*Risks associated with food safety and soil degradation are exacerbated by industrialised agriculture, which also reduces food security.*”⁸ After that, the EESC draws the attention to land grabbing⁹ in the territory of the EU: “*Europe is embedded in global processes, so these processes also unfold within Europe: in some areas visibly, in others unnoticed. Land grabbing takes place primarily in the countries of central and eastern Europe*”¹⁰ “*Existing studies show that the food and non-food crops produced on farmland that has been bought up are mainly exported to the countries of the investors. Only a small fraction of these products are destined for the local market. National food security deteriorates in proportion to the degree of land grabbing.*”¹¹

Beside the abovementioned, the EESC passes remarks which are important in connection with the Hungarian infringement procedure detailed hereunder, related to land ownership acquisition of legal entities. As according to the EESC “*there is often insufficient transparency on land transactions between companies, for example in the case of purchases by subsidiaries and partner companies*”.¹² During the analysis of the process of land grabbing, it makes further remarks related to land ownership acquisition of legal entities: “*Apart from conventional purchases, one way of getting control of agricultural land is to acquire companies owning or leasing areas of agricultural land, or to attempt to purchase shares in such companies.*

³ Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter: *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*, UN General Assembly, A/HRC/13/33/Add.2.

⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations: *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*, Rome, 2012, free access.

⁵ See about this: free access.

⁶ European Economic and Social Committee (EESC): Opinion: *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming*, NAT/632 – EESC-2014-00926-00-00- AC-TRA (EN), Brussels, 21 January 2015, 1.2, free access.

⁷ EESC 2015, 1.4.

⁸ EESC 2015, 1.5.

⁹ Definition of land grabbing according to the EESC „*There is no internationally recognised single definition of land grabbing. Land grabbing is generally understood to mean a process of large-scale acquisition of agricultural land without consulting the local population beforehand or obtaining its consent. Ultimately, this diminishes the scope of the local population to manage a farm independently and to produce food. The owner also has the right to use the resources (land, water, forest) and the profits arising from their use. This can lead to a situation in which established agricultural land use is abandoned in favour of other activities;* EESC 2015, 2.2.

¹⁰ EESC 2015, 3.1.

¹¹ EESC 2015, 4.2.

¹² EESC 2015, 2.7.

As a result, there is increasing concentration of land ownership by large companies, with industrialised agriculture developing in some central and eastern European countries.”¹³ According to the EESC, “there is a creeping process of land grabbing and concentration in the European Union, which is impacting on human rights, and especially the right to adequate food. Land grabbing has been most extensive in Hungary and Romania. However, the same process can be observed in other central and eastern European countries.”¹⁴

At the end of the document, according to the EESC, “the Member States must be given more opportunities, based on a sustainable farming model, to regulate and limit their respective markets for agricultural land with an eye to food security and other legitimate objectives.”¹⁵ “The EESC [...] calls on the European Commission and European Parliament to actively address the issue of land use governance.”¹⁶ According to the EESC, “research should [...] look at the risks of land concentration for food security.”¹⁷ However, the EESC sees the solution in family farms: “small family farms are at least as efficient as large-scale producers. The assertion that land concentration leads to larger yields is also inaccurate”;¹⁸ “the Committee has been involved in various ways in drawing attention to the strategic role of family farms for food security and the development of rural areas”.¹⁹ “Although we do not have a generally recognised definition of the family farm either in the EU or internationally, the EESC calls on the European Commission, the Parliament and the Council to define this term.”²⁰

I.2. Answering the aforementioned, as well as having regard to the infringement proceedings against the Member States Bulgaria, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Hungary, which the Commission is either planning or has already brought, on 27th April 2017 the European Parliament (EP) adopted a report²¹ on farmland concentration. EP itself warns of the phenomenon of land grabbing in the EU.²² Besides, the EP took into consideration the followings in the report: (a) “land is on the one hand property, on the other a public asset, and is subject to social obligations”;²³ (b) “land is an increasingly scarce resource, which is non-renewable, and is the basis of the human right to healthy and sufficient food, and of many ecosystem services vital to survival, and should therefore not be treated as an ordinary item of merchandise”;²⁴ (c) “sufficient market transparency is essential... and should also extend to the activities of institutions active on the land market”²⁵;

¹³ EESC 2015, 3.2.

¹⁴ EESC 2015, 3.6.

¹⁵ EESC 2015, 6.10.

¹⁶ EESC 2015, 6.14.

¹⁷ EESC 2015, 6.19.

¹⁸ EESC 2015, 4.6.

¹⁹ EESC 2015, 5.1.

²⁰ EESC 2015, 5.2.

²¹ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, free access.

²² EP 2017, point AM and page 14.

²³ EP 2017, point G.

²⁴ EP 2017, point J.

²⁵ EP 2017, point P.

(d) “the sale of land to non-agricultural investors and holding companies is an urgent problem throughout the Union, and whereas, following the expiry of the moratoriums on the sale of land to foreigners, especially the new Member States have faced particularly strong pressures to amend their legislation, as comparatively low land prices have accelerated the sale of farmland to large investors”;²⁶ (e) “farmland areas used for smallholder farming are particularly important for water management and the climate, the carbon budget and the production of healthy food”;²⁷ (f) “there is a substantial imbalance in the distribution of high-quality farmland, and whereas such land is decisive for the quality of food, food security and people’s wellbeing”;²⁸ (g) “small and medium-sized farms, distributed ownership or properly regulated tenancy, and access to common land... encourage people to remain in rural areas and enable them to work there, which has a positive impact on the socio-economic infrastructure of rural areas, food security, food sovereignty and the preservation of the rural way of life”;²⁹ (h) “farmland prices and rents have in many regions risen to a level encouraging financial speculation, making it economically impossible for many farms to hold on to rented land or to acquire the additional land needed to keep small and medium-sized farms viable”;³⁰ (i) “differences among the Member States in farmland prices further accentuate concentration processes”;³¹ (j) there are numerous findings concerning speculations³² and abuse³³; (k) “limited companies are moving into farming at an alarming speed; whereas these companies often operate across borders, and often have business models guided far more by interest in land speculation than in agricultural production”.³⁴

With regard to the abovementioned, the EP (a) “recognises the importance of small-scale family farms for rural life”;³⁵ and “considers that local communities should be involved in decisions on land use”.³⁶ (b) The EP “calls for farmland to be given special protection with a view to allowing the Member States, in coordination with local authorities and farmers’ organisations, to regulate the sale, use and lease of agricultural land in order to ensure food security...”.³⁷ (c) Furthermore, the EP – among others – calls on (c1) “the Commission to establish an observatory service for the collection of information and data on the level of farmland concentration and

²⁶ EP 2017, point Q.

²⁷ EP 2017, point S.

²⁸ EP 2017, point T.

²⁹ EP 2017, point V.

³⁰ EP 2017, point AB.

³¹ EP 2017, point AC.

³² “the purchase of farmland has been seen as a safe investment in many Member States, particularly since the 2007 financial and economic crisis; whereas farmland has been bought up in alarming quantities by non-agricultural investors and financial speculators”; EP 2017, point AJ; and “the creation of speculative bubbles on farmland markets has serious consequences for farming, and whereas speculation in commodities on futures exchanges drives up farmland prices further”; EP 2017, point AL.

³³ “a number of Member States have adopted regulatory measures to protect their arable land from being purchased by investors; whereas cases of fraud have been recorded in the form of land purchases involving the use of ‘pocket contracts’, in which the date of the conclusion of the contract is falsified; whereas, at the same time, large amount of land has been acquired by investors”; EP 2017, point AK.

³⁴ EP 2017, point AQ.

³⁵ EP 2017, point 14.

³⁶ EP 2017, point 18.

³⁷ EP 2017, point 38.

*tenure throughout the Union”;*³⁸ (c2) “*the Commission, on this basis, to report at regular intervals to the Council and Parliament on the situation regarding land use and on the structure, prices and national policies and laws on the ownership and renting of farmland, and to report to the Committee on World Food Security (CFS)...*”.³⁹

II. After the 1st May 2014 termination of the union transitional regulation, Hungary – like several other countries accessed to the EU in 2004 and 2007 – adopted a new regulation on land transfer. Several detailed foreign language studies have been published about the analysis of this new regulation on land transfer and its antecedents; e.g. in German (Csák,⁴⁰ Szilágyi,⁴¹ Olajos,⁴² Hornyák,⁴³ Nagy and Holló⁴⁴) and in English (Bányai,⁴⁵ Csák,⁴⁶ Jakab,⁴⁷ Kocsis,⁴⁸ Kurucz,⁴⁹ Nagy,⁵⁰ Olajos⁵¹ és Szilágyi⁵²).

³⁸ EP 2017, point 2.

³⁹ EP 2017, point 8.

⁴⁰ Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2010/9, 20-31., free access.

⁴¹ Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

⁴² Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.

⁴³ Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-69., free access; and Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97., free access.

⁴⁴ Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Die Entwicklung des Agrarrechts in Ungarn zwischen 2013 und 2015, *JAEL*, 2015/19, 56-72., free access.

⁴⁵ Bányai Krisztina: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-15., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5, free access.

⁴⁶ Csák Csilla – János Ede Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233.; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43., free access.

⁴⁷ Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitees and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *JAEL*, 2013/15, 39-57., free access.

⁴⁸ Kocsis Bianka Enikő: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *JAEL*, 2014/16, 95-110, free access.

⁴⁹ Kurucz Mihály: Critical analyses of arable land regulation in Hungary, *JAEL*, 2007/3, 17-47., free access.

⁵⁰ Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravne fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549., free access.

⁵¹ Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 95-97., free access.

⁵² Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-60., free access; Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of

Recently, *Anikó Raisz*⁵³ has dealt with the novelties of the Hungarian regime of acquisition of lands by the occasion of the 60th anniversary of the CEDR. Especially, the EU infringement procedure should be emphasized from her study (with regard to the topic of this study): „*The EU Commission launched infringement procedures against numerous Member States (Latvia, Lithuania, Slovakia) having joined the EU in 2004 or after (Bulgaria), among them against Hungary as well. In this regard, the jurisprudence calls the attention that it may partly be caused by some uncertainty in connection with the interpretation in the land policy determined by the EU law.*”⁵⁴ There are Hungarian authors (*Ágoston Korom, Réka Bokor*) speaking of transparency problems.⁵⁵⁵⁶ Here we would like to note that the 2017 EP report equally promotes bigger transparency,⁵⁷ and also “*calls on the Commission, in conjunction with the Member States and stakeholders, to publish a clear and comprehensive set of criteria, including farmland transactions on capital markets, that ensure a level playing field and make it clear to the Member States which land market regulation measures are permitted*”.⁵⁸ After that, the Raisz-study continues as follows: “There is an author, *Szilágyi*, who considers this large number of infringement procedures unusual in the land field, because earlier the EU Court decisions typically (but not exclusively) were born in preliminary procedures.⁵⁹ János Ede Szilágyi⁶⁰ draws the attention to the fact that in the judgements of the EU Court on cross-border acquisition the assessment aspects – e. g. public interest objective, the question whether the measure of the national law cannot be exchanged for less restrictive measures – are surprisingly similar to those aspects applied by federal

agricultural lands in Hungary, taking the EU’s and other countries’ law into consideration, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1437-1451, doi: 10.5937/zrpfns50-12226, free access.

⁵³ Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74.

⁵⁴ See the regarding remark in (in this respect adopted) Part I.2. of the CEDR Potsdam Congress’s *Conclusions of the Commission II*: „*The situation definitely refers to some uncertainty in the land law policy in the EU*”; published by Szilágyi János Ede, *Conclusions, JAEL*, 2015/19, 93., free access; see furthermore Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében (The new agricultural law in the mirror of EU law), in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológálati Egyetem, 2013, 20-22.; Csák – Kocsis – Raisz 2015, 38-40.

⁵⁵ Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban – Transzparencia és egyenlő elbánás (Land policy of the new Member States – Transparency and non-discrimination), in: Gellén Klára (edit.): *Honori et virtuti*, Szeged, Pólay Elemér Foundation, 2017, 259-267.

⁵⁶ Raisz 2017, 73.

⁵⁷ EP 2017, point 39.

⁵⁸ EP 2017, point 40.

⁵⁹ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsimet befolyásoló tényezők (The factors affecting the Hungarian land transaction regime), in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017a, 58.

⁶⁰ Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában (The USA and their constituent states’ land regulations in connection with cross-border acquisition of agricultural lands), *Miskolci Jogi Szemle*, 2017b/special edition 2, 574-577.

courts of the USA.⁶¹ The Commission II of the CEDR Congress 2015 Potsdam pointed out that nowadays several EU member states are interested in cross-border land policy issues, therefore, a non-satisfactory settlement of the problem ‘*would mean in a way the easing of the integration*’, while a satisfactory solution ‘*may cease the uncertainty and deepen the integration*’⁶²⁶³

“In connection with the infringement procedures launched against Hungary, it is important to note that essentially it is two different procedures. There is a special procedure on the transitional rules of the new land law regime in some usufruct cases, and there is a procedure for the comprehensive investigation of the land acquisition regime. In the followings, this comprehensive problem is to be examined based on the study of *Tamás Andréka* and *István Olajos*.⁶⁴ In the comprehensive case, the EU Commission launched its so-called pilot procedure with regard to certain legal institutions which were later, during the negotiations with the Hungarian government found to be in compliance with the EU regulations. Such EU-conform legal institutions are (a) the procedural role of local commission, (b) land acquisition limit of farmers and land possession limit of farmers and agricultural producer organizations, (c) *the system of* pre-emption right and the right of first refusal, and (d) the regulation on the term of leasehold. The even presently going infringement procedures, the following national measures’ compliance are questioned by the Commission: (a) complete ban on the acquisition of land by domestic and foreign legal entities, (b) proper degree in agricultural or forestry activities, (c) proper agricultural or forestry practice abroad, (d) obligation on the buyer to farm the land himself, (e) impartiality in prior authorisation for the sale of lands. Among the questioned institutions, the ban on legal entities is the bone of the present land acquisition regime, and, according to *Tamás Andréka et al.*, the ‘aim of this institution is to avoid the uncontrollable chain of ownership which would be in contradiction with keeping the population preserving ability of the country, since it would be impossible to check land maximum and the other acquisition limits.’⁶⁵⁶⁶ The 2017 EP report also makes important remarks related to the ownership acquisition of legal entities on the land markets of the EU Member States; thus the EP “*encourages all Member States to use such instruments to regulate the market in land as are already being used successfully in some Member States, in line with EU Treaty provisions, such as... restrictions on the right of purchase by legal persons.*”⁶⁷

⁶¹ On the USA system see in detail Margaret Rosso Grossman, Rural Areas: Legal framework and implementation, Report for the United States, XXVIII European Congress of Agricultural Law of the CEDR, 17-20., in: www.cedr.org (23.03.2017)

⁶² See the (in this respect adopted) Part I.2. of the CEDR Potsdam Congress’s *Conclusions of the Commission II*: published in: Szilágyi János Ede: *Conclusions, JAEL*, 2015/19, 93., free access.

⁶³ Raisz 2017, 73-74.

⁶⁴ Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése (The assessment concerning land transaction legislation and its implementation), *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424.

⁶⁵ Andréka – Olajos 2017, 422.

⁶⁶ Raisz 2017, 74.

⁶⁷ EP 2017, point 22.

In its 2017 report – similarly to the proposal of Commission II of the CEDR Potsdam Congress (point II.1.2 of its draft conclusion, proposal 1.2.7) – the EP “*calls on the [European] Commission to consider a moratorium on the ongoing proceedings aimed at assessing whether Member States’ legislations on farmland trading comply with EU law until the aforementioned set of criteria are published*”⁶⁸.

It is not irrelevant as to the outcome of the infringement procedures either that in the meantime the first preliminary ruling procedure related to the Hungarian land acquisition regime has also been initiated (the so-called *Szombathegy Case*).

2. The next step towards the realisation of agriculture free from genetically modified organisms: the Hungarian ministerial decree on labelling GMO free goods

In connection with the so-called *green (a.k.a. agricultural) genetic engineering regulation*, the conception of ‘GMO-free agriculture’ was defined in Article XX of the Hungarian constitution (a.k.a. Fundamental Law). A recent step towards its realisation is the adoption of FM decree 61/2016 (IX.15.) on labelling GMO-free food and feedstuffs. In order to understand the reasons of the adoption of FM decree 61/2016, firstly – essentially based on the work of Anikó Raisz and János Ede Szilágyi⁶⁹ – we briefly analyse the ‘GMO-free agriculture’ conception of the Fundamental Law, then the steps of accomplishment of this. After that – based on the mutual research of János Ede Szilágyi and Enikő Tóth⁷⁰ – we briefly review the most important specialities of the 61/2016 decree.

⁶⁸ EP 2017, point 40.

⁶⁹ See Raisz Anikó: GMO as a Weapon – a.k.a. a New Form of Aggression?, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2014, The Hague, Eleven, 2015, 275-288.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 107-148.; Szilágyi János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről (About certain current questions of development of green genetic engineering regulation), *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2, 36-54.; Szilágyi János Ede: *Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása (Summary of scientific work)*, Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetek, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2015, 36-38.; Szilágyi János Ede: *A zöld géntechnológia jogi szabályozása (Legal regulation of green genetic engineering)*, lecture in University of Miskolc, Faculty of Law, 29. September 2016a., 1-44. slides; Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében? (Changes in the life of theory of Agricultural Law?), *Miskolci Jogi Szemle*, 2016b/1, 48-49.

⁷⁰ See Tóth Enikő: Egy újabb lépés a GMO-mentes mezőgazdaság felé (Another step towards the GMO-free agriculture), Scientific Students’ Association – dissertation (consultant: Szilágyi János Ede), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Szilágyi János Ede – Tóth Enikő: A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének újabb jogi eszköze (Another legal instrument of establishing the GMO-free agriculture), *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, in press.

In this part of the study we do not examine the international, EU, and Hungarian legal regulation on agricultural genetic engineering activity in details, since a wide range of international⁷¹ and Hungarian⁷² legal literature has already been prepared in this topic.

⁷¹ See especially: Luc Bodiguel – Michael Cardwell (edit.): *The regulation of genetically modified organisms*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2010; Roland Norer (edit.): *Genetic Technology and Food Safety*, Switzerland, Springer, 2016; etc.

⁷² See especially: Balázs Ervin – Dudits Dénes – Sági László (edit.): *Genetikailag módosított élőlények (GMO-k) a tények tükrében (Genetically modified organisms [GMO-s] in the light of the facts)*, Szeged, Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület – Pannon Növény-biotechnológiai Egyesület, 2011; Gyula Bándi: *Környezetjog (Environmental Law)*, Budapest, Szent István Társulat, 2011; Bézi-Farkas Barbara – Jasinka Anita: A géntechnológiai tevékenység szabályozása (Regulation of genetic engineering activity), in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog (Agricultural Law)*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 487-495.; Darvas Béla (edit.): *Részletek... a 27. GMO-Kerekasztal ülésén elhangzott hozzászólásokból (Partials... from the comments on 27. GMO-Round Table Meeting)*, Budapest, 25. March 2015.; Darvas Béla – Székács András (edit.): *Az elsőgenerációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésének magyarországi háttere (Hungarian background of the opinion about the first generation genetically modified plants)*, Budapest, a Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, 2011; Farkas Csamangó Erika: A géntechnológia agrárjogi aspektusai (Agricultural aspects of genetic engineering), *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2005/7; Heszy László: Az 'Amflora' GM-burgonya fajta 2010-től termesztethető az EU-ban ('Amflora' potatoe is allowed to cultivate from 2010 in the EU), *Agrofórum*, 2010/4, 99.; Horváth Gergely: A 'zöld' géntechnológia alkalmazásának gazdasági- és agrár-környezetvédelmi kockázatai (Economic- and agri-environmental risks of application of 'green' genetic engineering), *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2008/7-8, 87-106.; Horváth Zsuzsanna: Védelem a tudományos bizonyosság hiányában: az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió környezeti jogában (Protection in the lack of scientific evidence: the precautionary principle in the Environmental Law of the EU), in: Csapó Zsuzsanna (edit.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára (Anniversary study volume for the 70. birthday of János Bruhács professor emeritus)*, Pécs, PTE-ÁJK, 2009, 88-115.; Julesz Máté: GMO-mentes alkotmány (GMO-free constitution), *Orvosi Hetilap*, 2011/31, 1255-1257.; JNO (Parliamentary commissioner for future generations): *az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*, 258/2011. sz. állásfoglalása (No. 258/2011. opinion about the state responsibility arising from regulations of the Fundamental Law on environmental protection and sustainability) (25. April 2011.); Kovács Judit Nóra: Észrevételek az USA GMO politikájához (Remarks on GMO politic of the USA), in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében (Legal studies among sustainable natural resources)*, Miskolc, University of Miskolc, 2012, 104-115.; Olajos István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása Magyarországon (Regulation of genetic engineering activity in Hungary), in: Szilágyi János Ede (edit.): *Környezetjog (Environmental Law)*, II. vol., Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 73-88.; Pánovics Attila: Génmódosítás-mentes régiók Magyarországon (Regions in Hungary clear from genetic modification), *Környezetvédelem (Environmental Protection)*, 2005/2, 16.; Tahyné Kovács Ágnes: A GMO-k jogi szabályozásáról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntarthatóság jegyében (About legal regulation of GMO-s in the light of the environmental protection principles, especially the sustainability), in: Raisz Anikó (edit.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai (Current challenges of International Environmental Law)*, Miskolc, University of Miskolc, 2012a, 196-206.; Tahyné Kovács Ágnes: Génmódosítás a mezőgazdaságban és a genetikai erőforrások fenntartása (Genetic engineering in the agricultural and conservation of genetical resources), in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi*

The conception of GMO-free agriculture had already been on demand before the adoption of the Fundamental Law in 2011. At first, not long after Hungary joined the European Union, this question was raised only in connection with the cultivation of plants from GM-seeds. Answering to this demand, the Hungarian Parliament adopted its No. 53/2006 (XI.29.) decision with an overwhelming majority of the MPs from all parties (that is especially rare in Hungary!) as they considered that maintaining the GMO-free feature of the country means an increasing competitive advantage on the markets for Hungary, and, furthermore, significantly improves our environmental and food security.⁷³ In our opinion, the importance of this parliamentary decision is that the Hungarian legislator recognized early the economic opportunities for GMO-free products; in essence, that GMO-free food could be sold at a better price on the market (e.g. in the EU) where it is a value for the consumers.

In 2011, the legislator also ruled in the Fundamental Law that Hungary shall facilitate the enforcement of the right to physical and mental health by – beside many other ways – *ascertaining that the agricultural sector is free of all genetically modified organisms*. Júlia T. Kovács drew attention to that the first proposal of the Fundamental Law⁷⁴ did not contain the commitment on GMO-free cultivation, it appeared only in an amendment.⁷⁵ Originally, the amendment contained the conception of GMO-free healthy food, however, as it could have infringed EU Law the text was changed to GMO-free agriculture.⁷⁶

tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében (Legal studies among sustainable natural resources), Miskolc, University of Miskolc, 2012b, 180-191.; Tahyné Kovács Ágnes: *A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében (About legal regulation of GMO-s in the light of the environmental protection principles, especially the sustainability)*, Budapest, PhD thesis, Pázmány Péter Catholic University, 2013a; Tanka Endre: *Alkotmányos bástya a génhadjárat ellen (Constitutional bastion against the genetic expedition)*, *A falu*, 2005/1, 37-49.

⁷³ According to the Parliamentary commissioner for future generations, one of the highest genetic engineering related problems is that its long term effects are unknown; JNO opinion NO. 258/2011, 7. Arguments beside and against GMO are present in the Hungarian scientific life as well: Study against genetic engineering: Darvas – Székács (edit.) 2011. Study beside genetic engineering: Balázs et al (edit.): 2011.

⁷⁴ Proposal submitted under No. T/2627.

⁷⁵ Amending motion submitted under No. T/2627/157.

⁷⁶ See further T. Kovács Júlia: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszaszerzett EU-tagállami szuverenítésre és a TTIP-re (Effects of GMO-free Fundamental Law on agriculture – with special emphasis of the resumed sovereignty of the EU Member States and the TTIP), in: Szalma József (edit.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken (Day of the Hungarian science in South)* 2014, Újvidék, VMTT, 2015, 308-309.

This sentence of Article XX of the Fundamental Law has been assessed by many scientists in the Hungarian jurisprudence.⁷⁷ The main questions among these⁷⁸ – inter alia – are as follows: (a) what kind of activities and products are covered by the Fundamental Law, (b) what the binding force of these regulations looks like, and (c) in what relation are they with EU Law. Without debating the statements of the certain studies, our standing-point is the following in connection with the interpretation of the regulation of the Fundamental Law on GMO-free agriculture. According to us, the exact meaning of this order of the Fundamental Law has not been cleared yet. However, it could be ascertained that this rule is *not a directly predominant ban* (more likely an instruction to orient the legislators of the state). At first, this rule was referred to mostly in connection with *restrictions on cultivation of GM-plants* by the Hungarian legislator (this is a narrow interpretation). Thus, this narrow interpretation does not exclude that imported GM-products (e.g. food) could be purchased by Hungarian consumers. However, for about two years, the decision-makers interpret other questions as well as falling under the category of GMO-free agriculture (beside the cultivation of GM-plants), e.g. the intention to establish the *conditions of a GMO-free food production in Hungary*. In our opinion, the category of GMO-free agriculture gives such a wide framework of interpretation that even this latter, wide interpretation could fall under this category.

In favour of implementing the conception of a GMO-free agriculture, the Hungarian legislator intended to take every legal measure. Among these, we especially emphasize the followings.⁷⁹

I. *The safeguard clause applied in relation to the MON 810 corn, the Amflora-potato and other related steps*. This legal step – according to its date, in case of the MON 810 corn – preceded the aforementioned 2006 parliamentary decision too, therefore it could be considered (from certain aspects) as an antecedent, a model of the GMO-free agriculture conception. Basically this EU-based legal institution gives opportunity just for a short time (some months) for a Member State to limit the cultivation of a GMO approved by the EU, however, in the recent practice of the EU law – and the

⁷⁷ Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai (Conclusions on practice of the Court of Justice of the European Union related to the GMO regulation), in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében* (Legal studies among sustainable natural resources), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 74.; Fodor: *Környezetjog* (Environmental Law), Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 113-114.; Szilágyi 2015, 38; Tahyné Kovács: *Jelölti válasz 'A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezeti alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében' című PhD disszertáció opponensi véleményeire* (Answer of the candidate to the opinion of the opponent related to the 'About the regulation on genetically modified organisms in the light of environmental principles, especially the sustainable development' titled dissertation). Manuscript, PPKE JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2013b. október 10., 3-6.; Tahyné Kovács: Gedanken zur verfassungsrechtlichen Interpretierung der gesetzlichen Regelung der GVOs in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU und des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), *JAEL*, 2015/18, 72-79., free access; cp. T. Kovács 2015.

⁷⁸ Szilágyi 2016a, 30.

⁷⁹ About the summary of these steps see further in detail: Szilágyi – Tóth 2017.

Hungarian MON 810 Safeguard Clause Case is a good example of it – there are indeed some safeguard clauses which have existed for several years. There is a Hungarian safeguard clause in case of the Amflora-potato as well, which resulted in case T-240/10 EGC where– simplifying the story and the legal situation – Hungary requested the annulment of Commission Decisions 2010/135/EU and 2010/136/EU related to the Amflora-potato, with reference to the infringement of the precautionary principle and the incomplete risk assessment. In 2013, the judicial forum acting in this case concluded that the European Commission infringed significant procedural rules, hence it annulled the decisions, and the permission was withdrawn.⁸⁰

II. *Forming of the strict coexistence rules.* The Member States have a relatively large freedom to create their own coexistence rules, i. e. to assign how GM-plants, traditional and bio-plants should be cultivated side by side.⁸¹ In this area Hungary made relatively strict rules; for example the general distance was set as 400 meters in case of these plants, and in certain situations this distance could be larger too (800 meters). An interesting realization of the nation-wide regulation of coexistence was the attempt to set stricter rules (than the nation-wide ones) within their area by the local governments by local government decrees. Finally, the Alps-Adriatic Agreement gave solution to this situation.

III. *The Alps-Adriatic GMO-free zone initiation.* The Parliament decided about the accession to this in parliamentary decision No. 74/2011. (X.14.). In its framework, the concerned groups of farmers in Hungary are entitled to create GMO-free zones by agreements voluntarily. However it is important that if the farmers create a GMO-free zone by agreement, the Hungarian production authority, upon the application of the farmers of the zone, and based on the data supplied by them voluntarily, publishes the data (indicated in the application) and the data of the applicant farmers on its homepage, and on the governmental homepage.⁸² However, questions may be raised whether this regulation is EU Law and WTO law conform. In our opinion, the regulation is in harmony with both of these laws based on its voluntary feature.⁸³

IV. *Reconsideration of liability rules on genetic engineering.* Reconsideration of liability rules on green genetic engineering occurred after the adoption of the Fundamental Law, when GMO-contaminated seeds and their use were unravelled in Hungary.⁸⁴ This caused the reconsideration of the Hungarian liability regime on genetic engineering,⁸⁵ and initiated the establishment of criminal sanctions on the infringement of certain rules related to genetic engineering, concretely introducing the 'violation of legal

⁸⁰ Szilágyi 2016a, 35.

⁸¹ In case of Hungary see especially Articles 21/B-21/E of Act XXVII of 1998 on genetic engineering activity.

⁸² 21/F. Articles of the Act XXVII. of 1998 on genetic engineering activity.

⁸³ Szilágyi 2016a, 31.

⁸⁴ About the case in details see: Raisz – Szilágyi 2012, 110-112.

⁸⁵ See the point 3 of the No. 1289/2011. (VIII.22.) Governmental decision on the establishment of the GMO Workgroup.

liabilities relating to genetically modified plant varieties' as a new disposition into the Criminal Code.⁸⁶

V. *Support of EU level regulation on GMO-free areas.*⁸⁷ The Hungarian legislators recognised early that the realization of the Hungarian conception of a GMO-free agriculture would have a safe position in the frame of the EU law, if the EU law itself would give opportunity for the Member States to consider whether they would like to form GMO-free zones in their own territory or not. Having regard to this, the Hungarian legislators supported all the initiatives on EU level tending in this kind direction. In this case, the breakthrough was the adoption of directive 2015/412/EU⁸⁸ amending directive 2001/18/EC, and the proposal of the European Commission to adopt further legislation (as well).⁸⁹ According to directive No. 2015/412, during the authorisation procedure of a given GMO or during the renewal of authorisation, a Member State may demand that the geographical scope of the written consent or authorisation be adjusted to the effect that all or part of the territory of that Member State is to be excluded from cultivation.⁹⁰

Beside these rules, the new directive entitles to use the abovementioned opportunity in case of previously authorised or reported GMOs (this is the so-called *opt-out clause*).⁹¹ 19 Member States used the opportunity – one way or another – based on the opt-out clause. Hungary sent its adjustment request to the European Commission with regard to 8 GM-corns under authorisation procedure or already authorised on 21st September 2015 based on directive 2001/18 or decree 1829/2003. Most of the concerned enterprises (*Pioneer, Syngenta, Dow Agrosiences*) did not answer until the deadline (22nd October 2015), the *Monsanto* answered, but it did not present an objection.⁹²

⁸⁶ Section 362 of Act C of 2012 on the Criminal Code: “Any person who: (a) unlawfully imports, stores, transports or places on the market in the territory of Hungary the propagating materials of genetically modified plant varieties which have not been authorized in the European Union, or releases such into the environment; (b) unlawfully releases into the environment the propagating materials of genetically modified plant varieties which have not been authorized in the European Union for cultivation purposes; (c) violates the prohibitive measures imposed for the duration of the safeguard procedure in connection with the import, production, storage, transport, placing on the market or use of propagating materials of genetically modified plant varieties which has been authorized in the European Union for cultivation purposes; is guilty of a misdemeanor punishable by imprisonment not exceeding two years.”

⁸⁷ Szilágyi 2016a, 39-42.

⁸⁸ Directive 2015/412 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory.

⁸⁹ COM (2015) 177.

⁹⁰ See the new Art. 26b of the directive 2001/18/EC.

⁹¹ See the new Art. 26c of the directive 2001/18/EC.

⁹² See the free access resource.

However, a Commission document warns the Member States of the followings in connection with the WTO law conformity of directive 2015/412: „*When exercising this new competence, Member States remain fully bound by their international obligations, including WTO rules.*”⁹³

VI. *Protection of the GMO-free agriculture conception during the negotiations of free trade agreements, the world trade's new instruments of development.*⁹⁴ Within the law of the World Trade Organization (WTO), several norms are related to the EU and Member State level regulation of GMOs.⁹⁵ The *EC-Biotech-case*⁹⁶ has an extreme importance in the related practice of the WTO, which added to the better understanding of WTO law in connection with GMO-regulation. In this regard, the consequence can be drawn that the freedom of a country (or another WTO-member) in decision-making related to GMO-free cultivation is limited with regard to the binding rules of the current international trade system.

Since the attempts to a general, multilateral development of the WTO trading system remain relatively hard to be realized in the Doha Round, the importance of free trade agreements between certain countries and regions is ever growing that could fit in the framework of the WTO law, and are typically concluded between two parties of the world market. From our point of view, the *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) concluded between the EU and Canada, and the *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) to be concluded by the EU and the USA are of high relevance. As regards the CETA, it seems that the ideas included in the GMO-free agriculture conception could be realized:⁹⁷ „*CETA is fully consistent with Union policies, including those affecting international trade. In this respect, CETA will not lower or amend EU legislation, nor it will amend, reduce or eliminate EU standards in any regulated area. All imports from Canada will have to satisfy EU rules and regulations (e.g. technical rules and product standards, sanitary or phytosanitary rules, regulations on food and safety, health and safety standards, rules on GMO's, environmental protection, consumer protection, etc...)*.”⁹⁸ However, at present is it not clear what kind of regulations does the TTIP contain in connection with GMOs.⁹⁹

⁹³ COM (2015) 176, 8.

⁹⁴ Szilágyi 2016a, 42-43.

⁹⁵ On a detailed analysis see Szilágyi János Ede: WTO-jog és környezetvédelem (WTO-law and environmental protection), in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 485-512.

⁹⁶ WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R.

⁹⁷ See especially Chapter 22. 1. Annex of CETA (trade and sustainable development), Chapter 24. (trade and environment): Art. 24.1. within the definition of environmental law, Art. 25.1.-25.2. (biotechnology).

⁹⁸ COM (2016) 444, 3. See Szilágyi 2016a, 43.

⁹⁹ Negotiations were secret for a long time, the European Commission started to publish the negotiating documents and its position only under a high pressure. Answering remarks (underlined by the Commission) of the public, the European Commission published a press release: thus e.g. it disproved that the „*TTIP would coerce the EU to permit cultivation of GM-plants*”; according to the European Commission, the TTIP would not change the related EU-law; see: free access.

VII. *National rules related to the labelling of a GMO-free cultivation and their possible unification at EU level.* The particularities of FM decree 61/2016 (IX.15.) on labelling GMO-free food and feedstuffs – with regard to the regulation¹⁰⁰ of other countries¹⁰¹ – can be summarized as follows. (a) The Hungarian regulation – similar to the comparable regulation of several EU Member States – *could be considered as a voluntary system* in the effect that if a product is GMO-free, marking this fact on the product is not obligatory, however, if somebody wants to mark the GMO-free feature, it could be only done according to the provisions of FM decree 61/2016. Relating to the Hungarian decree, the question arises that „*since the EU regulation [about labelling GMO-content] prescribes as mandatory that GMO-content must be labelled on the product, why is it needed to regulate the labelling of GMO-free production at national level. The answer is the following: the union labelling system declares as many exceptions in connection with the labelling of GMO-content, as the Union labelling should rather be called as a regulation of ‘obligatory marking of a significant quantity of GMO-content’.* So according to the EU regulation, marking of a lower quantity GMO-content on the product is not obligatory. With regard to all of that, the reason why the national supplementary regulations are needed is that the obligatory labelling system of the EU contains too many exceptions.”¹⁰² (b) The Hungarian regulation is close to the French regulation on GMO-free cultivation, however, but took a lot of inspiration from the Austrian system as well. (c) Foods (fish, meat, milk, egg, apian products, plant origin products) and feeds also fall under the scope of the law. GMO-free label shall not be applied in case of egg and meat of wild, (from the aspect of feed) non-traceable animals, and caught, wild fishes. Basically, food or feed aggregates, technology excipients and enzymes made from GMO shall not been used during the production of food or feedstuff marked with GMO-free label either. (d) According to the Hungarian decree, a product is allowed to contain a maximum of 0,1 percent of a GMO (which is what could be measured based on the current level of technology) which has authorisation for placing on the market in the EU and its presence in food or feed is unintentional or technically unavoidable. (e) Fish, meat, milk or egg, and foods containing these components could be regarded as GMO-free only if the feed given to the animal meets the requirements on GMO-free feeds of the decree. If the feeding of the animal did not meet these provisions, products originated from it could be labelled as GMO-free only when a certain *conversion time* had passed. The Hungarian decree contains detailed rules on the conversion time. Practical implementation of these rules is promoted by the fact that in the framework of the Common Agricultural Policy, the *Hungarian protein programs* is supported which promotes the cultivation of protein crops with compensation, boosting the national GMO-free cultivation of soy.

¹⁰⁰ See about a detailed analysis of the regulation: Szilágyi – Tóth 2017.

¹⁰¹ European Commission: State of play in the EU on GM-free food labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Final report, written by ICF GHK, October 2013, free access; European Commission: State of play in the EU on GM-free food labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Case studies, written by ICF GHK, October 2013, free access. Lásd még Ursula Bittner: *Significance of GMO-free labelling for economic stakeholders*, 8 May 2015, free access.

¹⁰² See Szilágyi – Tóth 2017.

(f) According to the Hungarian regulation, apiculture products can be labelled as GMO-free if the following requirements are met: GMO-free plants generate the nectar- and pollinic resources in the 5,5 km area of the beehive, and, furthermore, the feed of the bees does not contain GMO or component made from GMO.

With regard to the differences between the regulations on GMO-free labelling in the Member States, we also promote¹⁰³ to adopt an EU regulation (directive) in the single market of the EU in order to accomplish of a certain level of unification.

3. New step towards the internationalization of Agricultural Law: the CETA and the TTIP

I. Related to the development of Agricultural Law, the procedure called *internationalization of Agricultural Law (Internationalisierung)* by Roland Norer¹⁰⁴ is ongoing, and in connection with this procedure some scientists (e.g. Saverio Di Benedetto¹⁰⁵) raise the conception of *international Agricultural Law*. However, it must be emphasized that despite of the raised conception, the existence of international Agricultural Law has not yet been considered as proven. Nevertheless, especially the following issues should be involved in the – at the present – theoretical category of international Agricultural Law, according to the proposal of János Ede Szilágyi:¹⁰⁶ (a) *Classical bilateral and multilateral international treaties of International Law*. Among these treaties, there are several agreements (also) related to the agriculture with regard to their object. In this context, the practice of the International Court of Justice in The Hague (ICJ) is of utmost importance, e.g. in the topics of water management, fishery, or aerial herbicide spraying.¹⁰⁷ (b) *Practice and law of the Food and Agriculture Organization (FAO)*. Food security has a significant role in the activity of the FAO, which was established in 1945 in the framework of the UN. (c) *World Trade Law: agricultural aspects of the World Trade Organization (WTO) and the free trade agreements*. By establishment of the WTO in 1990, serious changes eventuated in the world trade cooperation. Agreements related to various areas of agriculture constitute a great part of the WTO-law. The recent development period of the World Trade Law is represented by the free trade agreements like CETA or TTIP (see in details hereunder). (d) *Multilateral Environmental Agreements (MEA)*.¹⁰⁸ (e) *Human rights*. Human rights have several types, among which a lot has agricultural and rural relations. According to their acceptance and enforceability, especially the followings should be emphasized:

¹⁰³ For a detailed analysis of the regulation see: Szilágyi – Tóth 2017.

¹⁰⁴ Roland Norer: Agrarrecht – eine Einführung, in: Roland Norer (edit.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich, 2012, 13-14.

¹⁰⁵ Saverio Di Benedetto: Agriculture and the Environment in International Law, in: Massimo Monteduro et al (edit.): *Law and Agroecology*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2015, 101-111.

¹⁰⁶ Szilágyi 2016b, 42-45.

¹⁰⁷ Raisz – Szilágyi 2012, 131-132.

¹⁰⁸ In this regard, Anikó Raisz emphasizes that although real sanctions and punishments are not likely to be applied against the injurious state, it is sure that after all the number of the related cases in front of the International Court of Justice has also increased in the recent years.; Raisz: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében (Position of environmental protection in the system of International Law), *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 2011, 90-92., 99-102.

(e1) Among *classical human rights* with agricultural-relevance, the right to property is specially enhanced,¹⁰⁹ nevertheless, other rights (e.g. the right to a fair trial) also could have a significant role in a concrete case.¹¹⁰ The practice of European Court of Human Rights (ECtHR)¹¹¹ has an especially high relevance concerning these classical fundamental rights by the reason of the geographical location of Hungary (e.g. in compensation cases, land usage problems, or in connection with hunting rights). Since judgements of the ECtHR have a binding force, the given states (in principle) have to amend their agricultural regulation – which they did in most cases – in order to suit the judgement of the ECtHR.¹¹² (e2) However, there are some human rights like the *right to food*¹¹³ or the *right to water*,¹¹⁴ which are not as much accepted as the abovementioned classical human rights (e.g. for this reason, the ECtHR has no relevant practice in this regard yet), but which are cited more and more often in front of the different forums and in several cases.

II. CETA and TTIP make the recent – EU relevant – elements of the abovementioned World Trade Law. As within the WTO the negotiations aiming at developing the world trade within a multilateral framework are not continuous, the role of individual agreements between trading partners is more and more appreciated. It is for this reason the EU started to conclude free trade agreements with several trading partners. Up to the present, especially two of these agreements received high publicity.

¹⁰⁹ See its examination from an agricultural aspect in Raisz: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában (Questions related to land ownership and use in the jurisprudence of the human rights courts), in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (Current challenges of European land regulation), Miskolc, Novotni Alapítvány, 241-253.; Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában (Protection of right to property in Europe), *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.

¹¹⁰ Raisz – Szilágyi 2012, 132.

¹¹¹ Although the International Court of Justice (ICJ) itself is also entitled to act upon the enforcement of the rights ensured by the human rights agreements, as individuals have no petition rights in front of the ICJ, its relevance is relatively small compared to regional human rights systems.

¹¹² Raisz – Szilágyi 2012, 132.

¹¹³ About the related topics Júlia T. Kovács wrote at last a monography: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája* (Social demand and constitutional dogmatic of the right to food), PhD Thesis, Budapest, Pázmány Péter Catholic University, 2017; cp. Szemesi Sándor: Az élelemhez való jog koncepciója a nemzetközi jogban (Conception of the right to food in International Law), *Pro Futuro*, 2013/2, 86-99.

¹¹⁴ See Raisz: A vízhez való jog aktuális kérdéseiről (About current questions of the right to water), in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (Legal studies on sustainable natural resources), Miskolc, University of Miskolc, 2012, 151-159.; Szabó Marcel – Greksza Veronika (edit.): *Right to water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, Pécs, University of Pécs, 2013, 2-15., 34-114., 155-211.

One of them is the CETA, which is to be concluded with Canada¹¹⁵ (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) and which has been already signed at the end of the year 2016.¹¹⁶ By contrast, the other agreement, which is planned to be concluded with the United States, the so-called TTIP¹¹⁷ (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) is in the preparational period at present, and has no officially published¹¹⁸ version of its text. Only factsheets were published by the EU Commission¹¹⁹ about the course of the negotiations until now and its text proposals.

Similar to the agriculture experts of other EU Member States, Hungarian specialists also elaborate on the well-known questions in connection with the CETA and the TTIP, like the question of geographical indications or the previously examined GMO-topic. Moreover, Agricultural Law experts assign high relevance to the dispute settlement procedure as well.¹²⁰ However, hereunder instead of emphasizing these 'classical' questions we are going to analyse an area which is less examined by the legal literature, namely, the possible effects of free trade agreements on the transfer of agricultural lands. Since only the CETA's full text is available, we will concentrate on this – based on the work of János Ede Szilágyi¹²¹ – during our analysis.

¹¹⁵ See European Commission – Government of Canada: *Assessing the costs and benefits of a closer EU – Canada economic partnership*, 2008, free access.

¹¹⁶ See COM(2016) 444.

¹¹⁷ For an analysis see Jeronim Capaldo: The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability, *GDAE Working Paper*, 2014, 14-03; European Commission: *Factsheet on Food safety and animal and plant health in TTIP*, 2015, free access; Baranyai Gábor – Szarvas Erik – Wágner Zsófia: *A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerségről szóló megállapodás lehetséges hatásai a fenntartható fejlődésre Magyarországon* (Possible effects of Transatlantic Trade and Investment Partnership agreement on sustainable development in Hungary), NFFT Műhelytanulmányok No 24. May 2015; Nagy Ágnes – Palócz Éva – Tarnai Zoltán – Vakhak Péter: *Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi és befektetési egyezmény komplex hatásvizsgálata a magyar gazdaságra* (Complex impact assessment of the trading and investing agreement between the European Union and the United States over the Hungarian Economy), NFFT Műhelytanulmányok No 24, 30. June 2015.

¹¹⁸ Greenpeace published a not official version of the text; see the free access resource.

¹¹⁹ See the free access resource.

¹²⁰ See about this: free access. See further Szilágyi 2016a, 42.

¹²¹ Szilágyi 2017a, 52-54.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések (New regime of Hungarian land acquisition and cross-border property acquisitions), *Miskolci Jogi Szemle*, 2017c/klasz 1, 107-124. Szilágyi János Ede: A határon átnyúló mezőgazdasági földszerzés aktuális kérdései (Current questions of cross-border land acquisition), in: ELTE ÁJK 350. jubilee volume, in press.

III. According to the text of CETA published in the Official Journal of the European Union on 14th January 2017, only one chapter contained detailed rules related *expressis verbis* to ‘agricultural lands’¹²² in the main text of the agreement (which actually means: except for the annexes). Namely, Chapter 19 of the CETA on Government procurement says that the given Chapter does not apply to the acquisition or rental of land, existing buildings or other immovable property or the rights thereon.¹²³ This phrasing indicates that on the other hand, the provisions of other chapters of the CETA from other aspects could affect agricultural lands. According to the interpretation of János Ede Szilágyi,¹²⁴ it means especially¹²⁵ Chapter 8 on Investment, which mentions the properties and the related rights by the definition of investments, by their types.¹²⁶ Annexes I¹²⁷ and II¹²⁸ of the CETA connected (also) to Chapter 8¹²⁹ contain *reservations* of both Canada and the EU Member States related to certain rules of investments, such as the provisions concerning the principle of national treatment,¹³⁰ the access to the market,¹³¹ the most-favoured-nation treatment,¹³² the fulfilment requirements¹³³ and the senior management and the Board of Directors.¹³⁴

¹²² According to János Ede Szilágyi, it is important to note that according to Art. 1.9 of the CETA – with the title: ‘Rights and obligations relating to water’ – surface and groundwaters in their natural condition are not typical objects of trade, and this kind of water is „not a good or a product”. However, it does not pronounce its ‘heritage’ feature, as does the EU Law in the preamble of the Water Framework Directive. Provisions of the CETA shall apply only restrictedly to waters in natural condition (lakes, rivers, etc.), i.e. only Chapter 22. on sustainable development and Chapter 24. on environment may be applied to these. Still, Szilágyi regrets that no specific status has been defined for lands – and its qualitative aspect, the soil – but rather that it is regarded as a simple object of trade by the parties, principally falling under investments; Szilágyi 2017a, 53.

¹²³ See point a) paragraph 3 of Art. 19.2 of the CETA.

¹²⁴ Szilágyi 2017a, 53; Szilágyi 2017c, 122-123.

¹²⁵ Cp. Chapter 10. of CETA, on temporary entry and stay of natural persons for business purposes.

¹²⁶ f) and h) points of Art. 8.1. of CETA, definition of ‘investment’.

¹²⁷ Title of Annex I: *Reservations for existing measures and liberalisation commitments*

¹²⁸ Title of Annex II: *Reservations for future measures*

¹²⁹ Title of the Annex: *Reservations for existing measures and liberalisation commitments*.

¹³⁰ Art 8.6. of CETA. In this regard in Annex I see e.g. the Canadian federation level I-C-5 reservation, and the Canadian province and territory level I-PT-6., I-PT-38, I-PT-41., I-PT-83., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., I-PT-183., I-PT-184. reservations. On the part of the EU reservations were made by Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Greece, Hungary, Latvia, Malta, Poland, Romania. In this regard in Annex II see the reservations of Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Finland, Lithuania, Hungary, Slovakia.

¹³¹ Art 8.4. of CETA. In this regard in Annex I see the Canadian province and territory level I-PT-6., I-PT-38., I-PT-41., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., reservations. On the part of the EU reservations were made by Croatia, Cyprus, Greece, Hungary, Latvia, Malta, Poland, Romania. In this regard in Annex II see the from the part of the EU the reservations of Czech Republic, Finland, Lithuania, Hungary, Slovakia.

¹³² Art 8.7. of CETA. In this regard in Annex I see e.g. reservations of Latvia and Romania.

¹³³ Art 8.5. of CETA. In this regard in Annex I see e.g. the I-PT-183. and I-PT-184. reservations.

The Canadian reservations concerned mostly national rules on 'lands', 'agricultural lands', and 'forestry lands'. On the other hand, reservations of EU Member States concerned mostly national rules on 'acquisition of properties' (which is a more comprehensive category).

Although these national rules restrict the land acquisition of the citizens and enterprises of another trading partner compared to domestic persons, as they were appended to the CETA as reservations of the contracting parties, thus the parties of the CETA do not consider these national measures to be the restrictions of the Chapter on Investment of the CETA.

According to János Ede Szilágyi, with regard to the abovementioned, in case of those countries which did not make reservations related to the transfer of their agricultural lands, it cannot be excluded that in the future the provisions of the CETA would apply in connection with the transfer of their agricultural lands in the dispute settlement procedure of the CETA.¹³⁵

4. Conclusion

In Commission III of the XXIX CEDR Congress, several other topics were examined (beside the ones in the Hungarian report) – depending on what the reporter intended to emphasize with regards to the specialities of their own nations. Finally, after a three-days-work, the Commission made several *de lege ferenda* recommendations, which should be considered in the future by the legislators. These are the followings (according to the blog of Ludivine Petetin, general reporter of the Commission):

„First, a cohesive approach¹³⁶ to agriculture and the CAP from farm to fork is to be embraced. In particular, further integration of the environment in agriculture is needed to improve the greening and sustainability of the CAP.

Second, the role of science and technologies was identified as both a driver for and barrier to change. Topics like digitalisation, access to broadband, big data (including data sharing, liability and ownership aspects), livestock breeding (and animal welfare), antibiotics and veterinary feed, pesticides and herbicides were critically discussed. The issues of cost to access the technologies and whether these technologies truly help with democratisation were particularly identified as requiring further investigations and research.

¹³⁴ Art 8.8. of CETA. In this regard in Annex I see e.g. the I-PT-183. and I-PT-184. reservations. In this regard in Annex II see from the part of the EU the reservations of Hungary with respect to the acquisition of state-owned properties.

¹³⁵ Szilágyi 2017a, 54; Szilágyi 2017c, 123-124.

¹³⁶ Furthermore, we would like to emphasize that finding the most effective legal instruments raises some difficulties, for this reason the Commission recommended inter alia the following issues: (a) minimizing the use of compartmental approach, (b) different actors and participants of the food chain should be involved to the decision making process.

The difficult question of access to land was the third conclusion reached. On this point, disparate developments can be noticed in the EU. In Spain and Germany, land abandonment is increasingly becoming problematic whereas, in France and Poland, the legislator has intervened to prevent land grabbing, where the law precludes the acquisition of farmland by foreigners.”¹³⁷ Statements of the Commission related to this third topic are especially significant, and must be interpreted as sequences of the work of Commission II of Potsdam CEDR Conference in 2015.

¹³⁷ Ludivine Petetin: Developments in rural law following the 2017 European Congress on Rural Law, Cardiff University Blog, in: free access (10.10.2017)

SZILÁGYI János Ede* – RAISZ Anikó – KOCSIS Bianka*****
**A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás
szempontjából**

Jelen tanulmány a CEDR XXIX. kongresszus III. munkabizottsága által elemzett kérdéskörök magyar reflexiójaként született. A munkabizottság által kutatott élelmiszerbiztonság illetve élelmiszer-szuverenitás (vagy élelmiszer-önrendelkezés)¹ koncepciói a magyar agrárjogban is előtérbe kerültek az elmúlt években. Ezen koncepciók magyar leképeződéseire tekintettel különösen a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

1. A magyar földforgalmi rezsím folyamatban levő uniós jogi vizsgálata

Annak érdekében, hogy a magyar földforgalmi szabályozáshoz kapcsolódó legfrissebb fejleményeket globális illetve uniós jogi kontextusban jobban lehessen értelmezni, elsőként (I.) az élelmiszerbiztonság és földforgalom viszonyának értelmezését (I.1.) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) és (I.2.) az Európai Parlament (EP) dokumentumainak bemutatásával kíséreljük meg. Ezt követően (II.) térünk rá a konkrét magyar szabályozásra.

I. Az alábbi dokumentumok elemzése kapcsán – meglátásunk szerint – egyébiránt érdemes a CEDR 2015-ös potsdami kongresszus második munkabizottságának határon-átnyúló földszerzésre vonatkozó elemzéseit is figyelembe venni, mivel annak általános jelentésében² és következtetéseiben sok ezekkel összefüggő megállapítás van.

* dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** dr. jur., PhD, DEA, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet

*** dr. jur., doktoranda, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék

¹ “Élelmiszer-önrendelkezés: Az élelmiszer-önrendelkezés jog arra, hogy emberek, régiók, államok vagy azok uniója maguk határozzák meg mezőgazdasági és élelmiszerpolitikájukat, úgy, hogy közben ne árásszák el dömpingáruval más nemzetek piacát.” A második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia tervezete, OGY H/15783. számú irománya, 238.

² Szilágyi János Ede: *Rapport général de la Commission II*, 2017, in: Roland Norer (szerk.): CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation, Baden-Baden: Nomos, 2017, 175-292.

I.1. Bizonyos előzmények – például: UN,³ FAO,⁴ European Coordination Via Campesina (ECVC) kezdeményezés⁵ – után, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) 2015-ös véleményében felhívja a figyelmet a földtulajdoni és földhasználati kérdések szoros kapcsolatára az élelmiszerbiztonsággal. Ennek során utal arra, hogy *“ENSZ gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló nemzetközi paktumának 11. cikke és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 25. cikke szerint a termőföld az élelmiszertermelés alapja és így az élelmiszerbiztonság szavatolásának feltétele is.”*⁶ *“Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság komoly veszélyt lát abban, hogy a földtulajdon nagymértékben – az Európai Unió egyes régióiban is – a nem mezőgazdasági nagybefektetők és mezőgazdasági nagyüzemek kezében koncentrálódik.”*⁷ *“Az ipari jellegű mezőgazdasági gazdálkodás következtében felerősödnek az élelmiszerbiztonsággal és a talaj legyengülésével kapcsolatos kockázatok, és az élelmiszerbiztonság színvonala csökken.”*⁸ Az EGSZB ezt követően az EU-n belüli land grabbingre⁹ hívja fel a figyelmet: *“Európa beágyazódott a globális folyamatokba, így ezek a folyamatok Európán belül is zajlanak – helyenként szembeötlően, máshol inkább csak a felszín alatt. A földszerezés jelensége főként Kelet- és Közép-Európában figyelhető meg.”*¹⁰ *“A rendelkezésre álló elemzésekből kiderül, hogy a felvásárolt földeken termesztett élelmiszereket és nem élelmiszerműveket elsősorban azokba az országokba exportálják, ahonnan a befektetések származnak. Ezeknek a terményeknek csak egy töredékét szánják a hazai piacra. Minél nagyobb méreteket ölt a földszerezés, annál rosszabb lesz az adott országban az élelmiszerbiztonság.”*¹¹

A fentiekén túl az EGSZB olyan megállapításokat tesz, amelyek nagy jelentőségűek az alább ismertetésre kerülő magyar kötelezettségszegési eljárás szempontjából, amely pedig a jogi személyek földtulajdonszerzésével kapcsolatos.

³ Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter: *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*, UN General Assembly, A/HRC/13/33/Add.2.

⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations: *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*, Rome, 2012, free access.

⁵ Lásd erről: free access

⁶ European Economic and Social Committee (EESC): *Opinion: Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming*, NAT/632 – EESC-2014-00926-00-00-AC-TRA (EN), Brussels, 21 January 2015, 1.2., free access

⁷ EESC 2015, 1.4.

⁸ EESC 2015, 1.5.

⁹ Az EESC land grabbing meghatározása *„A ‘földszerezés’ fogalmának nincs nemzetközileg elismert, egységes meghatározása. Földszerezés alatt általánosságban azt a folyamatot értjük, amikor nagy mennyiségű termőföldet vásárolnak fel úgy, hogy előtte nem konzultálnak a helyi lakossággal, illetve nem kéri beleegyezésüket. A földszerezés következtében csökkennek a helyi lakosság arra vonatkozó lehetőségei, hogy önállóan gazdaságot működtethessen és gondoskodjon az élelmiszer-ellátásról. Az erőforrások (föld, víz, erdő) használatának joga és az abból eredő haszon is a tulajdonost illeti. Ennek egyik lehetséges következménye, hogy egyéb, nem mezőgazdasági jellegű tevékenységek kedvéért felhagynak a korábbi mezőgazdasági hasznosítással.”*; EESC 2015, 2.2.

¹⁰ EESC 2015, 3.1.

¹¹ EESC 2015, 4.2.

Az EGSZB szerint ugyanis *“a jogi személyek közötti földügyletek pedig gyakran nem átláthatóak. Jó példák erre a leányvállalatokon és partnervállalatokon keresztül lebonyolított földvásárlások”*.¹² A land grabbing folyamatának elemzése kapcsán pedig tovább észrevételeket tesz a jogi személyek földszerzésére vonatkozóan: *“A hagyományos földvásárlás mellett a földterületek feletti ellenőrzés átvétele úgy is megvalósul, hogy felvásárolják a földtulajdonnal vagy megfelelő földhasználati szerződésekkel rendelkező vállalatokat, illetve megpróbálnak részesedést szerezni bennük. Mindez azt eredményezi, hogy a földtulajdon egyre inkább egyre kevesebb számú nagyüzem kezében koncentrálódik, és egyes közép- és kelet-európai országokban az ipari jellegű mezőgazdaság kerül túlsúlyba.”*¹³ Az EGSZB szerint *“az Európai Unióban a háttérben jelenleg is folyamatban van a földszerzés és a földtulajdon koncentrációja, melyek kihatnak az emberi jogokra, mindenekelőtt a megfelelő élelmiszerekhez fűződő jogra. A földszerzés Magyarországon és Romániában volt a legnagyobb mértékű. A jelenség azonban más közép- és kelet-európai országokban is megfigyelhető.”*¹⁴

A dokumentum végén, az EGSZB szerint *“a tagállamoknak az élelmiszerbiztonság és más legitim célok érdekében – egy fenntartható agrármodell alapján – több lehetőséget kell biztosítani arra, hogy szabályozhassák termőföldpiacukat, és ebben a vonatkozásában korlátozásokat állapíthassanak meg.”*¹⁵ *“Az EGSZB [...] arra kéri az Európai Bizottságot és az Európai Parlamentet, hogy foglalkozzon aktívan a földhasználat szabályozásával.”*¹⁶ Az EGSZB szerint *“azt is meg kellene vizsgálni, hogy a földtulajdon koncentrációja milyen veszélyekkel jár az élelmiszerbiztonság [...] szempontjából.”*¹⁷ Az EGSZB a megoldást egyébiránt a családi gazdaságokban látja: *“a kis családi gazdaságok legalább ugyanolyan hatékonysággal képesek működni, mint a mezőgazdasági nagyvállalatok. Az sem igaz, hogy a termőföld koncentrációja nagyobb terméshozamot eredményez”,*¹⁸ *“stratégiai jelentőségük van a családi gazdaságoknak az élelmiszerbiztonság és a vidékfejlesztés szempontjából.”*¹⁹ *“Bár eddig még sem nemzetközi szinten, sem pedig az Európai Unión belül nem sikerült egy általánosan elfogadott definíciót találni a családi gazdaság fogalmára, az EGSZB azt kéri az Európai Bizottságtól, az Európai Parlamenteől és a Tanácstól, hogy találjanak hivatalos meghatározást a fogalomra.”*²⁰

I.2. A fentiekre válaszul, illetve figyelemmel az új tagállamok ellen indított kötelezettségési eljárásra, az Európai Parlament (EP) 2017. április 27. napján jelentést²¹ fogadott el a mezőgazdasági földek káros koncentrációja tárgyában. Az EP maga is felhívja a figyelmet a land grabbing jelenségére az EU-ban.²² Emellett a jelentésben az EP a következőket vette figyelembe:

¹² EESC 2015, 2.7.

¹³ EESC 2015, 3.2.

¹⁴ EESC 2015, 3.6.

¹⁵ EESC 2015, 6.10.

¹⁶ EESC 2015, 6.14.

¹⁷ EESC 2015, 6.19.

¹⁸ EESC 2015, 4.6.

¹⁹ EESC 2015, 5.1.

²⁰ EESC 2015, 5.2.

²¹ European Parliament (EP): Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30., free access

²² EP 2017, point AM and page 14.

(a) *“a földterület egyrészt tulajdon, másrészt közös, és társadalmi kötelezettségekkel jár”*;²³ (b) *“a föld egyre szűkebb mértékben rendelkezésre álló, nem megújuló erőforrás, és mivel a föld szolgáltatja az alapot az egészséges és elegendő táplálékhoz jutáshoz fűződő emberi joghoz, és a túléléshez szükséges több ökoszisztéma-funkcióhoz, és mivel ezért nem szabad hagyományos árucikkeknek tekinteni”*;²⁴ (c) *“alapvetően fontos a piac kellő mértékű... átláthatósága, és... annak a földpiacon tevékenykedő intézményekre is ki kellene terjednie”*;²⁵ (d) *“a földterületek nem mezőgazdasági profilú befektetőknek és holdingoknak történő értékesítése sürgető probléma szerte az Unióban, és mivel a külföldiek földszerezésére vonatkozó moratórium lejártá óta különösen az új tagállamokra nagy nyomás nehezedik abban az irányban, hogy módosítsák jogszabályaikat, mivel a viszonylag alacsony földárak miatt a nagybefektetők felvásárolják a földeket”*;²⁶ (e) *“a mezőgazdasági használatban lévő területek különös jelentőséggel bírnak a vízgazdálkodás és az éghajlat, a szén-dioxid-kibocsátási költségvetés és az egészséges élelmiszer előállítása... szempontjából”*;²⁷ (f) *“nagymértékű egyensúlyhiány áll fenn a jó minőségű termőterületek eloszlása terén, és mivel a jó minőségű termőföldek meghatározóak az élelmiszerek minősége, az élelmezésbiztonság és az emberek jóléte szempontjából”*;²⁸ (g) *„a kis- és közepes méretű gazdaságok, széles körű tulajdonlás vagy szilárd földhasználati jogok és a közbirtokokhoz való hozzáférés... arra ösztönzik az embereket, hogy a vidéki régiókban maradjanak és lehetővé teszi számukra, hogy itt dolgozzanak, ami pozitív hatással van a vidék társadalmi-gazdasági infrastruktúrájára, az élelmezésbiztonságra, az élelmiszer-önrendelkezésre és a vidéki életforma megőrzésére”*;²⁹ (h) *„a mezőgazdasági földterületek árai és bérleti díjai számos régióban olyan szintre emelkedtek, amely ösztönzi a pénzügyi spekulációt, aminek következtében sok mezőgazdasági üzem számára gazdaságilag lehetetlenné vált a bérleti területek megtartása, illetve hogy az életképes kis- és közepes méretű üzem fenntartása érdekében területeket szerezzenek”*;³⁰ (i) *„a termőföldek tagállamonként eltérő árai tovább fokozzák a területek koncentrációját”*;³¹ (j) jelentésben számos megállapítás van a spekulációval³² illetve a visszaélésekkel³³ kapcsolatban;

²³ EP 2017, G. pont.

²⁴ EP 2017, J. pont.

²⁵ EP 2017, P. pont.

²⁶ EP 2017, Q. pont.

²⁷ EP 2017, S. pont.

²⁸ EP 2017, T. pont.

²⁹ EP 2017, V. pont.

³⁰ EP 2017, AB. pont.

³¹ EP 2017, AC. pont.

³² „[S]zámos tagállamban – elsősorban a 2007-es pénzügyi és gazdasági válság óta – a termőföldekbe irányuló beruházás biztonságos befektetésnek számít; ... a termőföldet a mezőgazdasági ágazaton kívüli befektetők és pénzügyi spekulánsok, úgymint nyugdíjalapok, biztosítótársaságok és vállalkozások riasztó mennyiségben vásárolják fel”; EP 2017, AJ. pont; *“a földpiacon létrejövő spekulációs buborékok a termőföldek piacára nézve komoly következményekkel járnak, és ... a határidős kereskedésre vonatkozó, nyersanyagokkal kapcsolatos pénzügyi spekuláció tovább emeli a termőföldek árát”* EP 2017, AL. pont.

³³ „[S]zámos tagállam szabályozó intézkedéseket fogadott el, hogy megvédjék termőföldjeiket a befektetők felvásárlásától; ... a földvásárlások során számos visszaélésre derült fény, melyek zsebszerződések formájában valósultak meg, ahol a szerződések megkötésének dátumát meghamisították; ... ugyanakkor a befektetők már sok földterületet felvásároltak”; EP 2017, AK. pont.

(k) „a részvénytársaságok mezőgazdasági részvétele ijesztő gyorsasággal terjed; mivel e társaságok gyakran batárokon átnyúlóan működnek és olyan üzleti modellt követnek, amelyet sokkal inkább a földspekulációk, mintsem a mezőgazdasági termelés iránti érdeklődés vezérel”.³⁴

Mindezekre tekintettel az EP (a) „elismeri a kis családi gazdaságok vidéki életben betöltött jelentőségét,³⁵ és úgy véli, hogy a helyi közösségeknek részt kell venniük a földhasználatra vonatkozó döntésekben”.³⁶ (b) Az Európai Parlament “kéri, hogy a helyi hatóságok és a mezőgazdasági termelők szervezeteivel együttműködésben biztosítsanak különleges védelmet a mezőgazdasági területeknek annak lehetővé tétele érdekében, hogy szabályozzák a mezőgazdasági földterületek értékesítését, használatát és bérbeadását az élelmiszerbiztonság ... érdekében”.³⁷ (c) Továbbá az Európai Parlament – többek között – felhívja az Európai Bizottságot, hogy (c1) “hozzon létre a termőföldek koncentrációja és birtokjogi viszonyai szintjére vonatkozó információk és adatok gyűjtésére irányuló megfigyelőszolgálatot Unió-szerte”,³⁸ (c2) “rendszeres időközönként tegyen jelentést a Tanácsnak és a Parlamentnek a földhasználatról, az árakról, valamint a földtulajdonról és a föld bérletéről szabályozó nemzeti politikákkal és jogszabályokkal kapcsolatos helyzetről, valamint arra, hogy tegyen jelentést a Világélelmiszer-biztonsági Bizottságnak (CFS)”.³⁹

II. A 2014. május 1. napjától lejárt uniós átmeneti szabályozást követően Magyarország – számos más 2004-ben illetve 2007-ben csatlakozott országhoz hasonlóan – új földforgalmi szabályozást fogadott el. Ezen új földforgalmi szabályozás illetve előzményeinek elemzéséről több részletes idegen-nyelvű munka is született; így például német nyelven (Csák,⁴⁰ Szilágyi,⁴¹ Olajos,⁴² Hornyák,⁴³ Nagy és Holló⁴⁴), illetve angol nyelven (Bányai,⁴⁵ Csák,⁴⁶ Jakab,⁴⁷ Kocsis,⁴⁸ Kurucz,⁴⁹ Nagy,⁵⁰ Olajos⁵¹

³⁴ EP 2017, AQ. pont.

³⁵ EP 2017, 14. pont.

³⁶ EP 2017, 18. pont.

³⁷ EP 2017, 38. pont.

³⁸ EP 2017, 2. pont.

³⁹ EP 2017, 8. pont.

⁴⁰ Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2010/9, 20-31., free access

⁴¹ Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

⁴² Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.

⁴³ Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-69., free access; and Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97., free access.

⁴⁴ Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Die Entwicklung des Agrarrechts in Ungarn zwischen 2013 und 2015, *JAEL*, 2015/19, 56-72., free access.

⁴⁵ Krisztina Bányai: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-15., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5, free access.

Szilágyi⁵²). Legutóbb a CEDR 60. évfordulójára Raisz Anikó⁵³ dolgozta fel a magyar földforgalmi rezsim aktualitásait, amely munkából – jelen tanulmány témáját tekintve – különösen az EU kötelezettségszegési eljárása érdemel kiemelés: „Több 2004-ben (Lettország, Litvánia, Szlovákia), illetve azt követően (Bulgária) csatlakozott tagállammal szemben is kötelezettségszegési eljárást indított az Európai Bizottság, köztük Magyarországgal szemben is. A jogtudomány ennek kapcsán felhívja a figyelmet arra: ez részben annak is betudható, hogy az uniós jog által biztosított birtokpolitikai keretek kapcsán felvetődik egyfajta értelmezési bizonytalanság,⁵⁴ illetve egyes magyar szerzők (Korom Ágoston és Bokor Réka) átláthatósági problémákat is felvetnek.⁵⁵”⁵⁶ E ponton fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az EP 2017-es jelentése szintén nagyobb transzparenciát sürget,⁵⁷ egyúttal „felhívja a Bizottságot, hogy a tagállamokkal és az érdekelt felekkel tegyen közre olyan világos és átfogó kritériumokat – többek között a tőkepiacokon zajló, a mezőgazdasági földterületekkel kapcsolatos tranzakciókra vonatkozóakat –, amelyek egyenlő versenyfeltételeket biztosítanak és amelyekből a tagállamok

⁴⁶ Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233.; Csilla Csák – Bianka Enikő Kocsis – Anikó Raisz, Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43., free access.

⁴⁷ Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitantes and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *JAEL*, 2013/15, 39-57., free access.

⁴⁸ Kocsis Enikő Bianka: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *JAEL*, 2014/16, 95-110., free access.

⁴⁹ Kurucz Mihály: Critical analyses of arable land regulation in Hungary, *JAEL*, 2007/3, 17-47., free access.

⁵⁰ Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549., free access.

⁵¹ Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 95-97., free access.

⁵² Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-60., free access; Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1437-1451., doi: 10.5937/zrpfns50-12226, free access.

⁵³ Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74.

⁵⁴ Lásd a CEDR Potsdami Kongresszus II. munkabizottságának konklúziójának (ezen részében elfogadott) I.2. részének vonatkozó észrevételét: „Ez a helyzet határozottan rámutat az uniós földbirtok politika nébány bizonytalanságára”; közzétette Szilágyi János Ede: Conclusions, *JAEL*, 2015/19, 93, free access; lásd még erről Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, in: Ágoston Korom (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 20-22.; Csák – Kocsis – Raisz 2015, 38-40.

⁵⁵ Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban – Transzparencia és egyenlő elbánás, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2017, 259-267.

⁵⁶ Raisz 2017, 73.

⁵⁷ EP 2017, 39. pont.

száma egyértelművé válik, hogy az Európai Unió négy alapvető szabadsága keretében a földpiaci szabályozás mely intézkedései érvényesíthetők”.⁵⁸ A Raisz-tanulmány ezt követően így folytatódik: “Mindezen túl van szerző (Szilágyi), aki e nagy számú kötelezettségszegési eljárást szokatlannak tartja a földügyben, tekintettel arra, hogy a korábbi európai uniós bírósági ítéletek tipikusan (ha nem is kizárólagosan) előzetes döntéshozatali eljárásban születtek.”⁵⁹ (Szilágyi János Ede⁶⁰ egyébiránt arra is felhívja a figyelmet, hogy az Európai Unió Bíróságának határon átnyúló földszerzések tárgyában hozott ítéleteiben megnyilvánuló értékelési szempontok – pl. közérdekű cél, az intézkedés helyettesíthetősége – milyen sokban hasonlítanak azon értékelési szempontokra, amelyet az USA szövetségi bíróságai alkalmaznak hasonló ügyekben.⁶¹) A 2015-ös CEDR potsdami konferencia II. munkabizottsága egyébiránt rávilágította arra, hogy napjainkban a határon átnyúló földbirtokpolitikai kérdések az EU számos tagállamát foglalkoztatják, ezért a kérdés nem megfelelő rendezése ‘az integráció lazulása felé mutatna’, a sikeres rendezés viszont ‘megszünteti a bizonytalanságokat, és elmélyíti az integrációt’.⁶²”⁶³

“Ami a Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárást illeti, fontos megjegyezni, hogy az lényegében két külön eljárás. Van egy speciális eljárás a földforgalmi rezsim átmeneti szabályai között rendezett bizonyos haszonélvezeti ügyekben, és van egy eljárás, amely a földforgalmi rezsimet átfogó jelleggel vizsgálja. A következőkben ez utóbbi átfogó ügyvel foglalkozunk részleteiben, méghozzá *Andréka Tamás* és *Olajos István* tanulmányára hagyatkozva.⁶⁴ Az átfogó ügyben az Európai Bizottság először több olyan jogintézmény kapcsán is megindította előzetes vizsgálatát, amelyeket később – a magyar kormánnyal folytatott egyeztetések során – EU-konformnak talált. Ilyen jogszerűnek ítélt magyar intézmények (a) a helyi földbizottság eljárásbeli szerepére, (b) a földszerzési- és birtokmaximumra, (c) az elővásárlási- és előhaszonbérleti jogosultsági rendszerre, illetve (d) a haszonbérlet időtartamára vonatkozó rendelkezések köre. A jelenleg is zajló kötelezettségszegési eljárásban ugyanakkor a következő nemzeti korlátozások uniós szintű jogszerűségét az EU Bizottság továbbra is vitatja: (a) a bel- és külföldi jogi személyekre egyaránt vonatkozó szerzésekptelenség és átalakulási tilalom, (b) a földművesek szakismereti követelménye, (c) a külföldön megszerzett gyakorlat el nem ismerhetősége,

⁵⁸ EP 2017, 40. pont.

⁵⁹ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi jogot befolyásoló jogi környezet, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017a, 58.

⁶⁰ Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017b/klsm 2, 574-577.

⁶¹ Az USA rendszeréről lásd részleteiben Margaret Rosso Grossman: Rural Areas – Legal framework and implementation, Report for the United States, XXVIII European Congress of Agricultural Law of the CEDR, 2015, 17-20., in: www.cedr.org (2017.03.23.)

⁶² Lásd a CEDR Potsdami Kongresszus II. munkabizottságának konklúziójának (ezen részében elfogadott) I.2. részét; közzétéve: Szilágyi János Ede: Conclusions, JAEI, 2015/19, 93., free access

⁶³ Raisz 2017, 73-74.

⁶⁴ Tamás Andréka – István Olajos: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8., 410-424.

(d) a személyes művelési kötelezettség, (e) az adásvételi szerződések előzetes jóváhagyására vonatkozó feltételek objektivitása. A kifogásolt kérdések közül különösen a jogi személyek szerzésekptelensége az, amely a jelenlegi magyar földforgalmi rezsím lényegi intézményének tekinthető, és Andréka Tamásék szerint ezen intézmény esetében a 'cél a gyakorlatban ellenőrizhetetlen összetett tulajdoni láncolat kialakulásának a megakadályozása, ami ellentmondana a vidék népességmegtartó képességének megőrzésére irányuló célnak, ugyanis nem lenne ellenőrizhető a birtokmaximum és az egyéb szerzési feltételek betartása.'⁶⁵⁶⁶ *A jogi személyek EU tagállamok földpiacain történő tulajdonszerzése kapcsán az EP 2017-es jelentése is fontos észrevételeket tesz; nevezetesen az EP "arra buzdítja a tagállamokat, hogy vessenek be olyan eszközöket a földpiac szabályozására, amelyeket egyes tagállamokban az uniós szerződések rendelkezéseit betartva már sikerrel alkalmaznak, például ... a jogi személyek földvásárláshoz való jogának korlátozása".*⁶⁷

Az EP 2017-es jelentésében – egyébiránt nagyban hasonlóan a CEDR potsdami kongresszus II. munkabizottság következtetés-tervezetének II.1.2. pontjában kifejtett 1.2.7. javaslattával – az EP *"felszólítja a Bizottságot, hogy vegye fontolóra a mezőgazdasági területek értékesítésére vonatkozó tagállami jogszabályok uniós joggal való összhangjának értékelésére irányuló jelenlegi eljárásokra vonatkozó moratórium bevezetését mindaddig, amíg a fent említett kritériumokat kiegészítik"*.⁶⁸

A kötelezettségsgzési eljárások kimenetele szempontjából sem közömbös, hogy a magyar földforgalmi rezsímről vonatkozóan időközben megindult az első előzetes döntéshozatali eljárás is (az ún. *szoombathelyi-ügy*).

2. A genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság megvalósításának újabb lépése: a magyar GMO-mentességre utaló jelölésről szóló miniszteri rendelet

Az ún. *zöld (vagy más néven: mezőgazdasági) géntechnológiai szabályozás* kapcsán a magyar alkotmány (az ún. Alaptörvény) XX. cikkében meghatározásra került az ún. 'genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság' koncepciója. Ennek megteremtésének legújabb lépése az élelmiszerek és takarmányok GMO-mentességre utaló jelöléséről szóló 61/2016. (IX.15.) FM rendeletnek az elfogadása. Annak az érdekében, hogy megérthessük a 61/2016. FM rendelet elfogadásának okát elsőként – alapvetően Raisz Anikó és Szilágyi János Ede munkáira támaszkodva⁶⁹ –

⁶⁵ Andréka – Olajos 2017, 422.

⁶⁶ Raisz 2017, 74.

⁶⁷ EP 2017, 22. pont.

⁶⁸ EP 2017, 40. pont.

⁶⁹ Lásd Raisz Anikó: GMO as a Weapon – a.k.a. a New Form of Aggression?, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2014, The Hague, Eleven, 2015, 275-288.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 107-148.; Szilágyi János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2, 36-54.; Szilágyi János Ede: *Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása*, Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetek, Miskolci Egyetem,

röviden kitérünk az Alaptörvény 'genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság' koncepciójának értelmezésére, majd ennek megvalósításának eddigi lépéseire. Ezt követően – Szilágyi János Ede és Tóth Enikő közös kutatása alapján⁷⁰ – röviden vázoljuk a 61/2016. FM rendelet főbb sajátosságait. A tanulmány jelen részében nem térünk ki részleteiben a mezőgazdasági géntechnológiai tevékenységre vonatkozó nemzetközi, európai uniós illetve magyar jogi szabályozás részletes elemzésére, mivel erre vonatkozólag széleskörű nemzetközi⁷¹ illetve magyar⁷² jogirodalom áll rendelkezésre.

Miskolc, 2015, 36-38.; Szilágyi János Ede: *A zöld géntechnológia jogi szabályozása*, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2016a. szeptember 29. napján tartott előadás, 1-44. dia; Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016b/1, 48-49.

⁷⁰ Lásd Tóth Enikő: Egy újabb lépés a GMO-mentes mezőgazdaság felé, TDK-dolgozat (konzulens: Szilágyi János Ede), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Szilágyi János Ede – Tóth Enikő: A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének újabb jogi eszköze, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, megjelenés alatt.

⁷¹ Lásd különösen: Luc Bodiguel – Michael Cardwell (szerk.): *The regulation of genetically modified organisms*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2010; Roland Norer (edit.): *Genetic Technology and Food Safety*, Switzerland, Springer, 2016; etc.

⁷² Lásd különösen: Balázs Ervin – Dudits Dénes – Sági László (szerk.): *Genetikailag módosított élőlények (GMO-k) a tények tükrében*, Szeged, Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület – Pannon Növény-biotechnológiai Egyesület, 2011; Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011; Bézi-Farkas Barbara – Jasinka Anita: A géntechnológiai tevékenység szabályozása, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 487-495.; Darvas Béla (szerk.): *Részletek... a 27. GMO-Kerekasztal ülésén elhangzott hozzászólásokból*, Budapest, 2015. március 25.; Darvas Béla – Székács András (szerk.): *Az elsőgenerációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésnek magyarországi háttere*, Budapest, a Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, 2011; Farkas Csamangó Erika: A géntechnológia agrárjogi aspektusai, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2005/7; Heszky László: Az 'Amflora' GM-burgonya fajta 2010-től termesztető az EU-ban, *Agrofórum*, 2010/4, 99.; Horváth Gergely: A „zöld” géntechnológia alkalmazásának gazdasági- és agrár-környezetvédelmi kockázatai, *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2008/7-8, 87-106.; Horváth Zsuzsanna: Védelem a tudományos bizonyosság hiányában: az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió környezeti jogában, in: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Brubács János professor emeritus 70. születésnapjára*, Pécs, PTE-ÁJK, 2009, 88-115.; Julesz Máté: GMO-mentes alkotmány, *Orvosi Hetilap*, 2011/31, 1255-1257.; JNO (Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa): *az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*, 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.); Kovács Judit Nóra: Észrevételek az USA GMO politikájához, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 104-115.; Olajos István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása Magyarországon, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog*, II. kötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 73-88.; Pánovics Attila: Génmódosítás-mentes régiók Magyarországon, *Környezetvédelem*, 2005/2, 16; Tahyné Kovács Ágnes: A GMO-k jogi szabályozásáról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntarthatóság jegyében, in: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012a, 196-206.; Tahyné Kovács: Génmódosítás a mezőgazdaságban és a genetikai erőforrások fenntartása, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012b, 180-191.; Tahyné Kovács: *A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi*

A GMO-mentes mezőgazdaság koncepciója iránti igény már a 2011-ben elfogadott Alaptörvény előtt megfogalmazódott. Eleinte még pusztán a növények köztermeszthetősége kapcsán vetődött fel ez a kérdés nem sokkal Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozását követően. Ezen igényre válaszul fogadta el a magyar parlament (Országgyűlés) a 53/2006. (XI.29.) sz. határozatát, amelyben a különböző pártok képviselői óriási összhangban (ez Magyarországon ritka!) arra az álláspontra jutottak, hogy az ország GMO-mentességének fenntartása növekvő piaci versenyelőnyt jelent Magyarország számára, továbbá jelentősen javítja környezet- és élelmiszer-biztonságunkat.⁷³ Megítélésünk szerint az országgyűlési határozat jelentőségét az adja, hogy a magyar döntéshozó, már viszonylag korán felismerte a GMO-mentességben rejlő gazdasági lehetőségeket; lényegében tehát azt, hogy a GMO-mentes élelmiszereket adott esetben jobb áron lehet értékesíteni egy olyan piacon (pl. az EU-ban), ahol a fogyasztók értéknek tartják a GMO-mentességet.

2011-ben az Alaptörvényben a jogalkotó rendelkezett arról, hogy a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését Magyarország – több más mellett – *GMO-mentes mezőgazdaság biztosításával* segíti elő. T. Kovács Júlia hívta fel rá a figyelmet, hogy az Alaptörvény első benyújtott javaslata⁷⁴ nem tartalmazta a GMO-mentesség melletti állásfoglalást, az pusztán egy módosító javaslatban jelent meg.⁷⁵ A módosító javaslat először a GMO-mentes egészséges élelmiszerek meghatározását tartalmazta, de ez sérthette volna az európai jogot, ezért változtatták a génmódosítástól mentes mezőgazdaságra a szöveget.⁷⁶

Alaptörvényünk XX. cikkének ezen fordulatát a magyar jogtudományban többen is értelmezték.⁷⁷

alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében, Budapest, PhD Értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2013a; Tanka Endre: Alkotmányos bástya a génhadjárat ellen, *A falu*, 2005/1, 37-49.

⁷³ A génmódosítás kapcsán a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa az egyik legnagyobb problémának azt tekinti, hogy még nem ismertek annak hosszú távú hatásai; JNO 258/2011. sz. állásfoglalása, 7. A hazai tudományos életben is ütközik a GMO mellet és ellen érvelők álláspontja: A génmódosítást ellenző tanulmány Darvas – Székács (szerk.) 2011. A génmódosítás mellett érvelő: Balázs et al (szerk.): 2011.

⁷⁴ T/2627 irományszámon benyújtott javaslat.

⁷⁵ T/2627/157. számon benyújtott módosító indítvány.

⁷⁶ Lásd még T. Kovács: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszaszerzett EU-tagállami szuverenitásra és a TTIP-re, in: Szalma József (szerk.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 308-309.

⁷⁷ Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 74.; Fodor: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 113-114; Szilágyi 2015, 38.; Tahyné Kovács: *Jelölti válasz 'A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében' című PhD disszertáció opponensi véleményeire*. Gépirat, PPKE JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2013b. október 10., 3-6.; Tahyné Kovács: Gedanken zur verfassungsrechtlichen Interpretierung der gesetzlichen Regelung der GVOs in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU und des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), *JAEL*, 2015/18, 72-79., free access; V.ö. T. Kovács 2015.

A kardinális kérdések ezek közül⁷⁸ – többek között –, hogy a (a) rendelkezések milyen magatartási- illetve termékköre terjednek ki, (b) milyen ezen rendelkezések kötőereje, illetve, hogy (c) milyen viszonyban vannak ezek az EU joggal. Nem vitatva egyik vagy másik tudományos közleményben írt értékelést sem, az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése során magunk az alábbi álláspontot fejtjük ki. Meglátásunk szerint az Alaptörvény jelen rendelkezésének pontos mibenléte nem tisztázott. Megállapítható ugyanakkor, hogy e rendelkezés *nem közvetlenül érvényesülő tilalom* (inkább orientáló jellegű előírás az állami döntéshozók számára). Eleinte e rendelkezést a magyar döntéshozók *leginkább a GM-növények köztermeszthetőségének* korlátozása kapcsán hivatkozták (ez egy szűkített értelmezés). Vagyis e szűkített értelmezés nem zárja ki azt, hogy a külföldről behozott GM-termékek (például élelmiszerek) kerülhessenek a magyar fogyasztókhoz. Megközelítőleg két éve ugyanakkor a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriába a döntéshozók a GMO-köztermeszthetőségen túl egyre inkább beleértették más kérdésköröket is, például azt a törekvést, hogy megteremtődjenek egy *magyarországi GMO-mentes élelmiszerelőállítás feltételei*. Meglátásunk az, hogy a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriája továbbra is olyan bő értelmezési kereteket biztosít, hogy akár ez utóbbi, tág értelmezés is befér.

A GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának megvalósítása érdekében a magyar jogalkotó igyekezett minden jogszerű intézkedést megtenni. Ezek közül különösen az alábbi lépéseket tartjuk fontosnak kiemelni.⁷⁹

I. A MON 810-kukorica és az Amflora-burgonya kapcsán alkalmazott védzáradék és más kapcsolódó lépések. Ezen jogi lépés – időrendiségét tekintve, a MON-810 kukorica esetében – lényegében megelőzte magát a fentebb nevesített 2006-os országgyűlési határozatot is és éppen ezért adott esetben tekinthető a GMO-mentes mezőgazdaság koncepcióját megelőző, sok tekintetben azt formáló helyzetnek. Ezen uniós alapú jogintézmény főszabály szerint csak rövid időre (lényegében néhány hónapra) adna lehetőséget arra, hogy ezen keresztül egy tagállam korlátozza egy már uniós szinten jóváhagyott GMO köztermesztését, ezzel szemben az utóbbi évek uniós joggyakorlata azt igazolta, hogy a valóságban – s erre jó példa a magyar MON 810-es védzáradéki ügy – több éven keresztül fennálló védzáradékok is léteznek. Az Amflora-burgonya esetén is találkozhatunk magyar védzáradékkal, és ennek folyamánya volt az a T-240/10. sz. uniós ügy is, amelyben – némileg leegyszerűsítve a történéseket és a jogi helyzetet – Magyarország kérte az Amflora-burgonyára vonatkozó 2010/135/EU és 2010/136/EU sz. határozatok megsemmisítését, hivatkozva az elővigyázatosság elvének sérelmére és a hiányos kockázatértékelésre. 2013-ban az ügyben eljáró bírói fórum megállapította, hogy az Európai Bizottság lényeges eljárási szabályokat sértett és erre tekintettel megsemmisítette a határozatokat, amely után pedig az engedélyt visszavonták.⁸⁰

⁷⁸ Szilágyi 2016a, 30.

⁷⁹ E lépések összefoglalásáról részletesebben lásd még Szilágyi – Tóth 2017.

⁸⁰ Szilágyi 2016a, 35.

II. *Szigorú koegzisztencia szabályok kialakítása.* Az egyes tagállamok viszonylag nagy szabadságot kaptak koegzisztencia szabályaik kialakítására, vagyis annak meghatározására, hogy miként természetűek egymás mellett GM-növények, valamint hagyományos illetve bio-növények.⁸¹ E vonatkozásban Magyarország meglehetősen szigorú szabályokat alkotott; így például az általános távolságot ilyen növények esetében 400 méterben állapította meg, amely bizonyos esetekben lehet több (800 méter) is. A koegzisztencia országos szintű szabályozásának érdekes leágazásának volt tekinthető annak kísérlete, hogy helyi önkormányzatok saját területükön önkormányzati rendelettel az országos előírásoknál szigorúbb koegzisztencia szabályokat írjanak elő. Végül azonban e helyzetre kínált megoldási lehetőséget az Alpok-Adria megállapodás.

III. *Az Alpok-Adria GMO-mentes övezet kezdeményezés.* Az ehhez való csatlakozásról az Országgyűlés a 74/2011. (X.14.) számú országgyűlési határozatban döntött. Ennek keretében Magyarországon az érintett mezőgazdasági termelők közösségei megállapodás keretében, önkéntes alapon géntechnológiával módosított növényfajtáktól mentes övezeteket hozhatnak létre. Fontos ugyanakkor, hogy amennyiben a termelők megállapodás keretében géntechnológiával módosított növényfajtáktól mentes övezetet hoznak létre, a magyar termelési hatóság az övezetben gazdálkodók kérelmére és önkéntes adatszolgáltatása alapján az övezetnek a kérelemben megjelölt adatait és a kérelmező gazdálkodók adatait a honlapján, valamint a kormányzati portálon közzéteszi.⁸² Kérdéses ugyanakkor, hogy ez a fajta szabályozás mennyiben tekinthető EU-jog illetve WTO-jog konformnak. Meglátásunk szerint megfelel mindkét jognak a szabályozás önkéntes jellege alapján.⁸³

IV. *A géntechnológiával kapcsolatos felelősségi szabályok újragondolása.* A zöld géntechnológiai tevékenységre vonatkozó felelősségi szabályok újragondolására nem sokkal az új Alaptörvény elfogadását követően került sor, amikor is Magyarországon GMO-szennyezett vetőmagvakra és azok alkalmazására derült fény.⁸⁴ Ennek hatására került újraértékelésre a magyar géntechnológiára vonatkozó szabályozás felelősségi rendszere,⁸⁵ és kezdeményezték a géntechnológiával kapcsolatos bizonyos szabályok megszegésének büntetőjogi szankcionálásának megteremtését, konkrétan a géntechnológiával módosított növényfajtákkal kapcsolatos kötelezettség megszegése nevet viselő tényállás szabályozásával, amely új büntetőjogi tényállásként került bele a Büntető Törvénykönyvbe (Btk.).⁸⁶

⁸¹ Magyarország esetében lásd különösen a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény (Gtv.) 21/B-21/E. §-ait.

⁸² A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény (Gtv.) 21/F. §.

⁸³ Szilágyi 2016a, 31.

⁸⁴ Az ügy kifejtéséről lásd Raisz – Szilágyi 2012, 110-112.

⁸⁵ Lásd a GMO Munkacsoport létrehozásáról szóló 1289/2011. (VIII.22.) Korm. határozat 3. pontját.

⁸⁶ Aki az Európai Unióban a) engedéllyel nem rendelkező géntechnológiával módosított növényfajta szaporítóanyagát az ország területére jogellenesen behozza, tárolja, szállítja, forgalomba hozza, vagy a környezetbe kijuttatja, b) termelési célú felhasználásra ki nem terjedő engedéllyel rendelkező géntechnológiával módosított növényfajta szaporítóanyagát a környezetbe jogellenesen kijuttatja, c) termelési célú engedéllyel rendelkező géntechnológiával módosított növényfajta szaporítóanyaga vonatkozásában a védzáradáki eljárás

V. *A GMO-mentes régiók EU szintű szabályozásának támogatása.*⁸⁷ A magyar döntéshozók már korán felismerték, hogy az Európai Unió joga szempontjából akkor lenne megnyugtató módon rendezve a magyar GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának megvalósíthatósága, ha az uniós jogszabályok adnának lehetőséget arra, hogy az egyes országok maguk döntsének annak kérdésében, hogy saját területükön kívánnak-e GMO-mentes övezeteket létrehozni. Erre tekintettel a magyar döntéshozók uniós szinten maguk is támogattak minden olyan kezdeményezést, amely egy ilyen tartalmú szabályozás irányába hatott. Az ügyben jelentős áttörést végül a 2001/18/EK irányelvet módosító 2015/412/EU irányelv⁸⁸ elfogadása jelentett, illetve az Európai Bizottság további jogszabályalkotásra (is) irányuló javaslata.⁸⁹ A 2015/412. számú irányelv alapján egy adott GMO engedélyezési eljárása vagy az engedély megújítása során bármely tagállam kérheti, hogy igazítsák ki az engedély földrajzi hatályát úgy, hogy területét vagy annak egy részét kizárják a termesztés alól.⁹⁰

Ezen szabályokon túl az új irányelv lehetőséget teremtett arra is, hogy a már korábban engedélyezett illetve bejelentett GMO-k esetében is éljenek a fenti lehetőséggel (ez az ún. *kívülmaradási záradék*, vagy *opt-out klauszula*).⁹¹ Az új szabályok kapcsán 19 tagállam élt – valamilyen formában – a lehetőséggel a kívülmaradási záradék alapján. Magyarország 2015. szeptember 21. napján küldte meg az Európai Bizottságnak kiigazítási kérelmét 8 GM-kukoricára, amelyek a 2001/18 irányelv vagy az 1829/2003 rendelet alapján engedélyezés alatt állnak vagy már engedélyezettek. Az érintett vállalatok többsége (*Pioneer, Syngenta, Dow Agrosiences*) nem reagáltak határidőre (2015.10.22.), a *Monsanto* válaszolt, de nem emelt kifogást.⁹²

A 2015/412 irányelv WTO-jog konformitásának kérdése kapcsán egy bizottsági anyag ugyanaakkor az alábbiakra figyelmezteti a tagállamokat: „Új hatáskörük gyakorlásakor a tagállamok mindazonáltal kötelesek maradéktalanul eleget tenni nemzetközi kötelezettségeiknek, ideértve a WTO szabályait is.”⁹³

VI. *A GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának védelme a világkereskedelem új fejlesztési eszközeinek, a szabadkereskedelmi megállapodásoknak a tárgyalása során.*⁹⁴

időtartamára biztonsági intézkedésként elrendelt behozatali, előállítási, tárolási, szállítási, forgalomba hozatali, felhasználási tilalmat megszegi, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.; Btk. 362. §.

⁸⁷ Szilágyi 2016a, 39-42.

⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/412 irányelve (2015. március 11.) a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megültására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról.

⁸⁹ COM(2015) 177.

⁹⁰ Lásd a 2001/18/EK irányelv új 26b. cikkét.

⁹¹ Lásd a 2001/18/EK irányelv új 26c. cikkét.

⁹² Lásd a free access forrást.

⁹³ COM(2015) 176, 8.

⁹⁴ Szilágyi 2016a, 42-43.

A Világkereskedelmi Szervezet (WTO) joganyagából számos előírás érinti a GMO-k uniós illetve tagállami szabályozását.⁹⁵ A WTO kapcsolódó joggyakorlatából kiemelkedő jelentősége volt az *EC-Biotech-ügynek*,⁹⁶ amely hozzájárult a WTO-jog jobb megértéséhez a GMO-szabályozásának vonatkozásában. Ennek kapcsán lényegében levonható az a következtetés, hogy egy ország (illetve más WTO-tag) döntési szabadsága GMO-mentessége tárgyában a jelenleg fennálló nemzetközi kereskedelmi rendszer kötelező előírásai tekintetében korlátozottak.

Mivel a WTO kereskedelmi rendszerének általános, többoldalú továbbfejlesztésére tett kísérletek a Dohai-fordulóban meglehetősen nehezen realizálódnak, ezért az egyes országok és régiók között egyre inkább felértékelődik a WTO-jogi keretek közé beilleszthető, tipikusan két világpiaci szereplő között kötendő szabadkereskedelmi megállapodások jelentősége. Esetünkben ezek közül a már aláírt EU és Kanada közötti szabadkereskedelmi megállapodás, az ún. *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), illetve az EU és USA között megkötött tervezett szabadkereskedelmi megállapodás, az ún. *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) bír különös jelentőséggel. A CETA kapcsán úgy tűnik, hogy sikerült érvényesítenie a GMO-mentes mezőgazdasági koncepciójában foglalt elképzeléseket:⁹⁷ „A CETA teljes mértékben összhangban áll az uniós szakpolitikákkal, ideértve azokat is, amelyek a nemzetközi kereskedelmet érintik. E tekintetben a CETA nem fogja korlátozni vagy módosítani az uniós jogszabályokat, és egyik szabályozott területen sem fogja módosítani, csökkenteni vagy eltörölni az uniós szabványokat. A Kanadából származó valamennyi importnak meg kell felelnie az uniós szabályozásnak (pl... állat- és növény-egészségügyi szabályok, élelmiszerrel és biztonsággal kapcsolatos szabályok, egészséggel és biztonsággal kapcsolatos előírások, a géntechnológiával módosított szervezetekre vonatkozó szabályok, környezetvédelem, fogyasztóvédelem stb.).”⁹⁸ Jelenleg ugyanakkor még nyitott kérdés, hogy a TTIP vajon milyen, a GMO-szabályozást érintő rendelkezéseket tartalmaz.⁹⁹

VII. A GMO-mentesség jelölésére vonatkozó nemzeti szabályok és azok esetleges egységesítése uniós szinten. A GMO-mentességre utaló jelölésről szóló 61/2016. (IX.15.) FM rendelet sajátosságai – más országok szabályozására¹⁰⁰ figyelemmel¹⁰¹ –

⁹⁵ Ennek részletes elemzéséről lásd Szilágyi János Ede: WTO-jog és környezetvédelem, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 485-512.

⁹⁶ WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R.

⁹⁷ Lásd különösen CETA 1. melléklet, 22. fejezet (kereskedelem és fenntartható fejlődés), 24. fejezet (kereskedelem és környezetvédelem): 24.1. cikk benne a környezetvédelmi jog fogalma, 25.1.-25.2. cikk (biotechnológia).

⁹⁸ COM(2016) 444, 3. Lásd Szilágyi 2016a, 43.

⁹⁹ A tárgyalások sokáig titokban folytak, az Európai Bizottság csak nagy nyomásra kezdte el nyilvánosságra hozni a tárgyalási dokumentumokat, illetve álláspontját. Az Európai Bizottság adott ki tájékoztató anyagot reagálva a nyilvánosság általa kiemelendőnek tartott felvetéseire: így pl. cáfolva azt, hogy „a TTIP kényszerítené az EU-t, hogy engedélyezze GM-növények termesztését”; az Európai Bizottság szerint az ezzel kapcsolatos EU-jogon nem változtatna a TTIP; lásd: free access

¹⁰⁰ European Commission: State of play in the EU on GM-free food labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Final report, written by ICF GHK, October 2013, free access; European Commission: State of play in the EU on GM-free food

a következőkben összegezhetők. (a) A magyar szabályozás – hasonlóan az EU több tagállamának hasonló szabályozásához – *önkéntes rendszernek tekinthető* abban az értelemben, hogy ha egy termék GMO-mentes, akkor ezt a tényt nem kötelező feltüntetni a terméken, viszont ha valaki egy termék GMO-mentes jellegét mégis szeretné feltüntetni, akkor csak a vonatkozó 61/2016. FM rendelet előírásainak eleget téve teheti meg. A magyar rendelet vonatkozásában kérdésként vetődhet fel, hogy „*ha az uniós szabályozás [a GMO tartalom jelöléséről] kötelezően előírja azt, hogy a GMO-tartalmat jelölni kell egy terméken, akkor miért van egyáltalán szükség arra, hogy nemzeti szinten szabályozzuk a GMO-mentességre utaló jelölés előírásait. A válasz abban keresendő, hogy az uniós jelölési rendszer olyan sok kívélt fogalmaz meg a GMO-tartalom jelölése kapcsán, hogy az uniós jelölést helyesebb lenne talán inkább úgy nevesíteni, mint pusztán a 'jelentősebb mennyiségű GMO-tartalom kötelező feltüntetésének' szabályozását. Vagyis a kisebb GMO-érintettségű egy termék esetében nem kell feltüntetni az uniós szabályok alapján. Mindezekre tekintettel a nemzeti kiegészítő szabályozások létét az indokolja, hogy az EU kötelező jelölési szabályai esetében meglehetősen sok kivételről beszélhetünk*”.¹⁰² (b) A magyar szabályozás leginkább a francia GMO-mentességi szabályozáshoz áll közel, de azért sokat merített az osztrák rendszerből is. (c) A jogszabály kiterjed mind az élelmiszerekre (hal, hús, tej, tojás, méhészeti termékek, növényi eredetű termékek), mind a takarmányokra. A GMO-mentességre utaló jelzés nem alkalmazható vadon élő, táplálkozásában nem nyomonkövethető állat tojására és húására, kifogott vadon élő halak esetében. Főszabály szerint a GMO-mentességre utaló jelöléssel ellátott élelmiszer vagy takarmány előállításában sem használható fel GMO-ból előállított élelmiszer- vagy takarmány-adalékanyag, technológiai segédanyag vagy enzim. (d) A magyar rendelet alapján egy termék legfeljebb – a jelenlegi technológiai szint alapján még mérhető – 0,1 százalékból tartalmazhat olyan GMO-t, amely az Európai Unióban forgalomba hozatali engedéllyel rendelkezik és élelmiszerben vagy takarmányban való előfordulása véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen. (e) A hal, hús, tej vagy tojás illetve olyan élelmiszerek, amelyek ezen összetevőket tartalmazzák, akkor tekinthetők GMO-mentesnek, ha az állatnak adott takarmány megfelel a rendeletben GMO-mentes takarmányokkal szemben támasztott követelményeknek. Ha ezen előírásoknak nem felelt meg az állat táplálása, csak abban az esetben lehet a belőlük származó terméket GMO-mentességre utaló jelöléssel ellátni, ha letelt egy meghatározott *átállási idő*. A magyar rendelet részletesen szabályozza az átállási időre vonatkozó előírásokat. E szabályok gyakorlati megvalósulását nagyban elősegíti, hogy a Közös Agrárpolitika keretében támogatják azon *magyar fehérjeprogramot*, amely kompenzációval ösztönzi a fehérjenövények termelését, fellendítve ezáltal a hazai, GMO-mentes szójatermelést. (f) A magyar előírások alapján a méhészeti termékek akkor láthatóak el a GMO-mentességre utaló jelöléssel, ha megfelelnek az alábbi feltételeknek: a kaptár 5,5 km-es körzetében nektár-

labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Case studies, written by ICF GHK, October 2013, free access. Lásd még Ursula Bittner: *Significance of GMO-free labelling for economic stakeholders*, 8 May 2015, free access

¹⁰¹ A jogszabály részletes elemzéséről lásd Szilágyi – Tóth 2017.

¹⁰² Lásd Szilágyi – Tóth 2017.

és virágporforrásokat géntechnológiával nem módosított növények képezik, továbbá a méhek takarmánya nem tartalmaz GMO-t vagy GMO-ból előállított összetevőt.

A tagállami GMO-mentességre utaló jelölések szabályozásában meglévő különbözőségeire tekintettel az EU egységes piacán meglátásunk szerint is¹⁰³ támogatandó egy bizonyos fokú egységesítést megvalósító uniós szabályozás (irányelv) elfogadása.

3. Az agrárjog nemzetköziesedésének újabb lépése: CETA és TTIP

I. Az agrárjog fejlődése kapcsán folytatódik azon folyamat, amit Roland Norer¹⁰⁴ az *agrárjog nemzetköziesedéseként* (*Internationalisierung*) fogalmazott meg, és amely kapcsán egyes szerzők (például Saverio Di Benedetto¹⁰⁵) felvetik az ún. *nemzetközi agrárjog* koncepciójának gondolatát; fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a felvetés ellenére jelenleg a nemzetközi agrárjog létét még nem tekintik bizonyítottnak. Mindazonáltal a nemzetközi agrárjog – egyelőre még csak – elméleti kategóriájához Szilágyi János Ede különösen a következő kérdésköröket javasolná bevonni:¹⁰⁶ (a) *A nemzetközi jog klasszikus, két- illetve többoldalú nemzetközi szerződésai*. Ezek között tárgyat tekintve számos agrárgazdaságot (is) érintő megállapodás található. Jelentőségénél fogva ezek viszonylatában különös jelentőséggel bír a hágai Nemzetközi Bíróság (NB) joggyakorlata, például vízgazdálkodási, halászati témában vagy éppen légi gyomirtószer-permetezésben.¹⁰⁷ (b) *Az Élelmészügyi és Mezőgazdasági Szervezet (Food and Agriculture Organization; FAO) joganyaga és joggyakorlata*. Az ENSZ keretében 1945-ben létrehozott FAO tevékenységének középpontjában jelentős szerepet tölt be élelmiszer-biztonság (*food security*) kérdése. (c) *A világkereskedelmi jog: a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization; WTO) és a szabadkereskedelmi megállapodások agrár-vetületei*. A világkereskedelmi együttműködésben komoly változások következtek be az 1990-es évek elején a WTO megalakulásával, amelynek joganyagában jelentős részt foglalnak el az agrárium legkülönbözőbb területeit érintő egyezmények. A világkereskedelmi jog legújabb fejlődési korszakát képviselik az olyan szabadkereskedelmi megállapodások, mint a CETA vagy a TTIP (ezekről részletesebben lásd alább). (d) *A Multilaterális Környezetjogi Egyezmények (MEA – Multilateral Environmental Agreements)*.¹⁰⁸

¹⁰³ A jogszabály részletes elemzéséről lásd Szilágyi – Tóth 2017.

¹⁰⁴ Roland Norer: Agrarrecht – eine Einführung, in: Roland Norer (szerk.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich, 2012, 13-14.

¹⁰⁵ Saverio Di Benedetto: Agriculture and the Environment in International Law, in: Massimo Monteduro et al (szerk.): *Law and Agroecology*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2015, 101-111.

¹⁰⁶ Szilágyi 2016b, 42-45.

¹⁰⁷ Raisz – Szilágyi 2012, 131-132.

¹⁰⁸ Ezek kapcsán Raisz Anikó kiemeli, hogy bár valódi szankciók és büntetések a jogsértő állammal szemben kevésbé képzelhetők el, ugyanakkor kétségtelen, hogy az utóbbi években mindezek ellenére megnövekedett az ezzel kapcsolatos ügyek száma a hágai Nemzetközi Bíróság (NB) előtt is; Raisz: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 2011, 90-92., 99-102.

(e) *Az emberi jogok.* Ezeknek számos típusa van, amelyek közül az agrár- és vidéki életviszonyokat több is érinti. Ezek közül elfogadottságukat és kikényszeríthetőségüket alapul véve különösen a következőkre érdemes utalni: (e1) Azon *klasszikus emberi jogok* közül, amelyeknek agrár-relevanciájuk is van, különösen a tulajdonhoz való jog emelkedik ki,¹⁰⁹ de mindezek mellett egy konkrét ügyben más jogoknak (például a tisztességes eljáráshoz való jognak) is szerepe lehet.¹¹⁰ E klasszikus alapjogok viszonylatában, Magyarország földrajzi elhelyezkedése okán különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának¹¹¹ (EJEB) joggyakorlata bír jelentőséggel (például kárpótlási ügyekben, földhasználati problémákban, vadászati jogokkal kapcsolatban). Mivel az EJEB ítélete kötelező erővel bír, az adott államoknak módosítaniuk kellett agrár-jogszabályaikat – és ezt az ügyek elsöprő többségében valóban meg is tették – annak érdekében, hogy megfeleljenek az EJEB ítéletének.¹¹² (e2) Vannak ugyanakkor olyan emberi jogok is, mint az *élelemhez való jog*¹¹³ vagy a *vízhez való jog*,¹¹⁴ amelyek elismertsége ugyan még elmarad a fentebb klasszikusként nevesített emberi jogok elismertségétől (ennek okán például esetükben nem beszélhetünk az EJEB joggyakorlatáról sem), mégis egyre gyakrabban történik rájuk hivatkozás a legkülönbözőbb fórumokon és ügyekben.

II. A fent említett világkereskedelmi jog – EU-t érintő – legfrissebb elemeit képezik a CETA és a TTIP. A Kereskedelmi Világszervezeten (WTO) belül ugyan jelenleg akadoznak azon tárgyalások, amelyek a világkereskedelem továbbfejlesztését multilaterális keretek között képelnék el, azonban emiatt felértékelődött az egyes kereskedelmi partnerek közötti külön-megállapodások szerepe. Az EU ennek jegyében látott neki több kereskedelmi partnerrel is az ún. szabadkereskedelmi megállapodások megkötésének. Ezek közül ezidáig különösen kettő kapott nagyobb nyilvánosságot.

¹⁰⁹ Ennek agrár-aspektusú feldolgozásáról lásd: Raisz: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 241-253.; Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.

¹¹⁰ Raisz – Szilágyi 2012, 132.

¹¹¹ Habár a Nemzetközi Bíróság maga is jogosult eljárni emberi jogi egyezmények által biztosított jogok érvényesítésében, azonban tekintettel arra, hogy a NB előtt az egyéneknek nincs keresetindítási lehetőségük, ezért ennek jelentősége csekélynek mondható a regionális emberi jogok rendszerekhez képest.

¹¹² Raisz – Szilágyi 2012, 132.

¹¹³ Legutóbb a kapcsolódó témakörből írt színvonalas monográfiát: T. Kovács Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*, PhD Értekezés, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2017; Szemesi Sándor: Az élelemhez való jog koncepciója a nemzetközi jogban, *Pro Futuro*, 2013/2, 86-99.

¹¹⁴ Lásd Raisz: A vízhez való jog aktuális kérdéseiről, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 151-159.; Szabó Marcel – Greksza Veronika (szerk.): *Right to water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, Pécs, University of Pécs, 2013, 2-15., 34-114., 155-211.

Az egyikük, a Kanadával kötendő ún. CETA¹¹⁵ (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* vagyis: Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás) immáron aláírásra is került 2016 végén.¹¹⁶ A másik, az Egyesült Államokkal megkötni tervezett megállapodás, az ún. TTIP¹¹⁷ (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* vagyis: Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Együttműködés) ezzel szemben még előkészítési szakaszban van, és hivatalosan¹¹⁸ még egy szövegverzió sem került nyilvánosságra, pusztán csak az EU Bizottság részéről jelentek meg összefoglaló értékelések¹¹⁹ a tárgyalások eddigi menetéről és szövegtervezeteiről.

Az EU más tagországainak agrár-szakértőihöz hasonlóan a magyar agrárium szereplőit is foglalkoztatják olyan jól ismert kérdések a CETA illetve a TTIP kapcsán, mint például a földrajzi árujelzők kérdése, vagy a korábban már kifejtett GMO-kérdéskör. Az agrárjogász szakértők emellett nagy jelentőséget tulajdonítanak a vitarendezési eljárásnak is.¹²⁰ Az alábbiakban azonban nem ezen 'klasszikus' kérdéskörökre kívánjuk felhívni a figyelmet, hanem sokkal inkább a jogirodalomban egy kevésbé érintett területtel foglalkoznánk. Nevezetesen a szabadkereskedelmi megállapodások lehetséges hatásával a mezőgazdasági földforgalom viszonyaira. Mivel egyelőre csak a CETA előírásai érhetők el teljes egészében, ezért elemzésünket – Szilágyi János Ede munkájára¹²¹ támaszkodva – alapvetően erre fókuszáljuk.

¹¹⁵ See Európai Bizottság – Kanada Kormánya: *Assessing the costs and benefits of a closer EU – Canada economic partnership*, 2008, free access

¹¹⁶ Lásd COM(2016) 444.

¹¹⁷ Ennek elemzéséről lásd Jeronim Capaldo: *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, *GDAE Working Paper*, 2014, 14-03; Európai Bizottság: *Factsheet on Food safety and animal and plant health in TTIP*, 2015, free access; Baranyai Gábor – Szarvas Erik – Wágner Zsófia: *A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerségről szóló megállapodás lehetséges hatásai a fenntartható fejlődésre Magyarországon*, NFFT Műhelytanulmányok No 24, 2015 májusa; Nagy Ágnes – Palócz Éva – Tarnai Zoltán – Vakhak Péter: *Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi és befektetési egyezmény komplex hatásvizsgálata a magyar gazdaságra*, NFFT Műhelytanulmányok No 24, 2015. június 30.

¹¹⁸ Nem hivatalosan a Greenpeace hozott nyilvánosságra egy szövegverziót; lásd a free access forrást.

¹¹⁹ Lásd a free access forrást.

¹²⁰ Lásd erről: free access. Lásd még Szilágyi 2016a, 42.

¹²¹ Szilágyi 2017a, 52-54; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017c/klsmz 1, 107-124.; Szilágyi János Ede: A határon átnyúló mezőgazdasági földszerzés aktuális kérdései, in: ELTE ÁJK 350. éves jubileumi kötet, megjelenés alatt.

III. A CETA 2017. január 14. napján az EU Hivatalos Lapjában közzétett szövegverzióját tanulmányozva megállapítható, hogy a 'mezőgazdasági földekre'¹²² expressis verbis vonatkozó részletszabályokat lényegében egy helyen találunk a megállapodás főszövegében (értsd: a mellékleteket leszámítva). Nevezetesen a CETA közbeszerzésekre vonatkozó 19. fejezete számol be ugyanis arról, hogy e fejezet előírásai nem alkalmazandók földterületek és egyéb ingatlanok megvásárlására vagy bérletére.¹²³ A 19. fejezet vonatkozó előírásának illetően történő megfogalmazása ezáltal utal arra, hogy a CETA más fejezeteinek előírásai ezzel szemben, más aspektusból már érinthetik a mezőgazdasági földeket. Szilágyi János Ede értelmezése¹²⁴ szerint különösen¹²⁵ a beruházásokról szóló 8. fejezet jöhet számításba, amely a beruházások fogalmában, annak típusainál említi az ingatlanokat illetve az ahhoz kapcsolódó jogokat.¹²⁶ A CETA 8. fejezetéhez (is) kapcsolódó I.¹²⁷ és II.¹²⁸ számú mellékletei¹²⁹ mind Kanada, mind pedig az EU tagállamai részéről *fenntartásokat* tartalmaz a beruházások olyan szabályai alól, mint a nemzeti elbánás elvének,¹³⁰ a piacra jutásnak,¹³¹ legnagyobb kedvezményes elbánásnak,¹³² a teljesítési követelményeknek¹³³

¹²² Szilágyi János Ede fontosnak tartja megjegyezni, hogy a CETA – 'A vízzel kapcsolatos jogok és kötelezettségek' – címet viselő 1.9. cikke a természetes állapotában található felszíni és felszín alatti vizeket nem tekinti a kereskedelem tipikus tárgyának, kimondva, hogy az ilyen víz „nem áru vagy termék”. Nem mondja ki ugyanakkor annak 'örökség' természetét, mint azt – ezzel szemben – például az EU jogalkotása teszi a Víz-keretirányelv preambulumban. A természetes állapotában található vízre (tavak, folyók, etc.) a CETA előírásai csak korlátozottan alkalmazhatók, vagyis arra csak a CETA fenntartható fejlődésre vonatkozó 22., és a környezetre vonatkozó 24. fejezete vonatkozik. Szilágyi sajnálatosnak tartja ugyanakkor, hogy a földek – illetve annak minőségi aspektusát képező *talaj* – vonatkozásában nem kerül megfogalmazásra semmiféle speciális státusz sem, hanem azt sokkal inkább a kereskedelem pusztá tárgyának tekintik a felek, leginkább a beruházások körébe tartozóként; Szilágyi 2017a, 53.

¹²³ Lásd a CETA 19.2. cikk 3. bekezdés a) pontját.

¹²⁴ Szilágyi 2017a, 53; Szilágyi 2017c, 122-123.

¹²⁵ V.ö. CETA 10. fejezetével, a természetes személyek üzleti célú ideiglenes belépéséről és tartózkodásáról.

¹²⁶ CETA 8.1. cikk 'beruházás' fogalom f) és h) pontjai.

¹²⁷ Az I. melléklet címe: *A hatályos intézkedésekre és liberalizációs kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartások.*

¹²⁸ A II. melléklet címe: *Jövőbeli intézkedésekre vonatkozó fenntartások.*

¹²⁹ A melléklet címe: *A hatályos intézkedésekre és liberalizációs kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartások.*

¹³⁰ CETA 8.6. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai szövetségi szintű I-C-5. fenntartást, és a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38, I-PT-41., I-PT-83., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., I-PT-183., I-PT-184. fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

¹³¹ CETA 8.4. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38., I-PT-41., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus,

és a felső vezetés és igazgatóságnak¹³⁴ az előírásai. Kanada részéről ezek a fenntartások tipikusan a 'földterületekre', 'mezőgazdasági földterületekre', 'erdőterületekre' vonatkozó nemzeti szabályokként kerültek nevesítésre, míg az EU tagállami esetén ezek a nemzeti szabályok leggyakrabban 'ingatlanvásárlás' címmel (vagyis egy átfogóbb kategória alatt) lettek nevesítve. Ezek a nemzeti jogszabályok tehát, habár korlátozzák a másik kereskedelmi partner polgárainak illetve vállalkozásainak földszerzését a belföldi személyekhez képest, ugyanakkor mivel a szerződő felek fenntartásaiként kerültek csatolásra a CETA-hoz emiatt a CETA részes felei mégsem tekintik ezen nemzeti intézkedéseket a CETA beruházási fejezetének korlátozásaként.

Szilágyi János Ede véleménye szerint, a fentiekre tekintettel azon országok esetében, amelyek nem tettek fenntartást a mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyaira vonatkozóan, a jövőben nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy a CETA vitarendezési eljárásában a CETA előírásait alkalmazzák mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyai kapcsán is.¹³⁵

4. Konklúzió

A XXIX. CEDR konferencia III. számú munkabizottságában a magyar megközelítéstől merőben eltérő tématerületek is szóba kerültek, attól függően, hogy az egyes előadók a nemzeti sajátosságaikra tekintettel mit tartottak fontosnak kiemelni. A munkabizottság végül számos *de lege ferenda* konklúziót állított fel a háromnapos tudományos munkát követően, melyeket a jövőben érdemes lenne megfontolnia a jogalkotóknak. Ezek (ahogyan azt a munkabizottság general rapporteur-e, Ludivine Petetin egy későbbi blog bejegyzésében is hangsúlyozta) a következők.

„Az első, hogy az agrárium és a KAP átfogó megközelítése¹³⁶ szükséges, amely kiterjed a termőföldtől az asztalig. Különösen szükséges a környezetvédelmi szempontok mezőgazdaságba való integrálása annak érdekében, hogy további fejlődést érhessünk el a zöldítés folyamatában, illetve hogy a KAP céljai fenntarthatóak maradjanak.

Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Cseh Köztársaság, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

¹³² CETA 8.7. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például Lettország, Románia fenntartását.

¹³³ CETA 8.5. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat.

¹³⁴ CETA 8.8. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Magyarország állami tulajdonban lévő ingatlanok vásárlására vonatkozó fenntartását.

¹³⁵ Szilágyi 2017a, 54; Szilágyi 2017c, 123-124.

¹³⁶ Fontosnak tartjuk kiemelni továbbá, hogy az ehhez szükséges megfelelő jogi eszközök megtalálása felvet néhány nehézséget, éppen ezért a munkabizottság többek között az alábbi intézkedéseket, teendőket javasolja: (a) a szakaszos megközelítés használatának minimalizálása, (b) a döntéshozatali folyamatba be kellene vonni az élelmiszerlánc területén dolgozókat, szakembereket.

A második, hogy a tudomány és a technológia egyszerre oka illetve korlátja a változásoknak. Főképp olyan témák kerültek megvitatásra, mint a digitalizáció, internethez való hozzáférés, adatkezelés (ennek kapcsán az adatok megosztásának, felelősségi és tulajdonosi aspektusok is előtérbe kerültek), állattenyésztés (és az állatok jóléte), antibiotikumok és állatgyógyászati takarmányok, növényvédő-, és gyomirtószeresek. A technológia hozzáféréseinek költségei, illetve annak kérdése, hogy vajon valóban segítik-e a demokráciát ezek a technológiák, olyan problémakörökként lettek azonosítva, amelyeket a munkabizottság kiemelten további vizsgálatra, kutatásra ajánl.

A harmadik következtetés egy komoly kérdéskörhöz, a földhöz való hozzáféréshez kapcsolódik. Ezen a ponton különböző fejlődési irányok figyelhetők meg az EU-ban. Spanyolországban és Németországban a földek paragon hagyása jelent egyre növekvő problémát, míg Franciáországban és Lengyelországban jogalkotói beavatkozás is történt a land grabbing jelenségének visszaszorítása érdekében, ezekben az országokban a jog eleve kizárja a termőföldek külföldiek által történő megszerzését.”¹³⁷ A munkabizottság ez utóbbi, harmadik körhöz kötődő megállapításai különösen figyelemreméltóak, és a 2015-ös potsdami CEDR konferencia II. munkabizottsági munkájának szerves folyamányaként értelmezendők.

¹³⁷ Ludivine Petetin: Developments in rural law following the 2017 European Congress on Rural Law, Cardiff University Blog, in: <http://blogs.cardiff.ac.uk/environmental-justice-research-unit/2017/10/06/developments-in-rural-law-following-the-2017-european-congress-on-rural-law/> (2017.10.10.)

Zsolt TÓTH*
**Soil protection in the EU: the most important soil-related EU policies and legal
sources**

1. Introduction

In *acquis communautaire*, there is no EU legislation explicitly aimed at soil protection up to now. At the same time, the EU, primarily in the context of its environmental and agricultural policy, is increasingly paying attention to soil protection aspects, regulating it directly and indirectly. Nevertheless, in the classical sense, we can not speak about the legal regulation specifically related to soil. The Hungarian agricultural law literature and related legislation treat this issue as the environmental aspect of land protection.¹ Indirectly, however, many EU policies affect soil-related issues, even if marginally. However, these existing provisions, even if fully implemented, result in fragmented and incomplete soil protection due to their different objectives and scope, as they do not cover all known soil types and threats to soil. In the following sections, the main EU policies and legal sources are presented that mainly affect status of Europe's soils.

* dr. jur. research assistant, University of Veterinary, Institute for Biology, Department of Ecology, email: toth.zsolt@univet.hu

¹ Olajos István – Gyurán Ildikó: The Hungarian National Report on Rural Use and Protection of Land in the Countryside, *Agrár- és Környezetjog*, 2012/12, 79-107.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.; Fodor László: Fenntartható földhasználat? –gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán, in: Bándi Gyula, Berki András, Kiss Csaba (edit.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év: Gondolatok a fenntarthatóságról*, Budapest, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, 2008. 1-17.; Fodor László: A földvédelemre vonatkozó új szabályokról, *Gazdasági élet és társadalom: A Wekerle Sándor Üzleti Főiskola tudományos folyóirata*, 2014/1-2, 44-59.; Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák Csilla (edit.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2007, 108-117.; Csák Csilla: A Nemzeti Földalap szerepe a földtulajdoni és –használati viszonyok között, *Cég és Jog*, 2002/10, 5-8.; Csák Csilla: A hulladékgyűjtés és szennyezett talajra vonatkozó jogi szabályozás szemszögéből, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series juridica et Politica*, 2014/32, 353-370.; Kurucz Mihály: A termőföldvédelmi törvény módosításának tervezete és annak indoklása, in: Kurucz Mihály, Tanka Endre: *Földtörvény*, Budapest, Barankovics István Alapítvány, 2007. 70-123.; Kurucz Mihály: *A víz- és földvédelmi jog vázlata*, Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Központ, 2000. 145.; Korom Ágoston: Földvédelem az európai jog keretein belül, *Nemzeti érdek*, 2010/16, 1-5.; Bándi Gyula: Földvédelem – földkár, *Magyar jog*, 1982/10, 923-926.

2. Environmental policy

2.1. Biodiversity policy

The EU's biodiversity policy is fundamentally defined by the international obligations under the Biodiversity Convention (UNCBD-United Nations Convention on Biological Diversity). The establishment of Natura 2000 network, consisting of habitats of EU relevance designated under the Habitats and the Birds Directives,² is intended to prevent further decline in biodiversity, which is the main objective of the Convention. It is one of the largest coordinated networks of protected areas in the world (covering more than 20% of the EU territory).³ In addition, the Environmental Liability Directive,⁴ which is the first Community legislation aimed at defining a common liability framework for the prevention and eradication of damages in animals, plants, natural habitats and soils, has a major role in enforcing environmental interests. However, it does not apply to historical contamination or to damage prior to its entry into force. The achievement of the above objective is also supported by environmental action programs that are fundamentally defining the EU's environmental policy, which usually identify the main purposes and priorities for six-year periods. Accordingly, the Seventh Environment Action Program (2014-2020),⁵ which entered into force on 17 January 2014, also aims to protect and maintain the EU's natural capital. It recognizes that the degradation, fragmentation and unsustainable use of land in the Union is jeopardising the provision of several key ecosystem services, threatening biodiversity and increasing Europe's vulnerability to climate change and natural disasters. In addition, they also lead to the acceleration of soil degradation and desertification.⁶ In order to mitigate the most significant man-made pressure on soil and other ecosystems, the EU and the Member States must take steps to properly take into account environmental, social and economic impacts in land use decisions. Rio +20, recognizing the economic and social importance of good land use, called for a 'land-degradation neutral world'.

The Union and its Member States should urgently consider the best way to fulfill these commitments within their respective competences and how soil quality issues could be addressed using a targeted and proportionate risk-based approach within a binding legal framework.⁷

² Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora and Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds

³ The Habitat and Birds Directives require the designation of the so-called Special Areas of Conservation (SACs) and Special Protection Areas (SPAs), respectively.

⁴ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

⁵ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' Text with EEA relevance

⁶ Ibid. Paragraph 23

⁷ Ibid. Paragraph 25

In addition, EU biodiversity policy is already pervaded by the form of so-called 'no net loss biodiversity' principle. Accordingly all human activities should aim to preserve biodiversity, avoiding its qualitative or quantitative deterioration. At the same time, we can state that the aforementioned tools can only contribute in a limited way to the protection of our soils. For example, the Annexes of the Habitats Directive listing species or habitat types of Community importance almost completely ignore the soil fauna and habitats requiring special soil protection regulations, excluding those from the scope of protection. However, to achieve the objectives of the UNCBD, soil biodiversity and functions, which are the basis for the functioning of all ecosystems, should not be neglected by the EU and the Member States. Nevertheless, it can be stated that declaring a habitat of Community importance can indirectly have a positive impact on soil biodiversity, including through more stringent rules of management.

The so-called EU Biodiversity Strategy 2020,⁸ which sets the main conservation activities over the period 2011-2020, is the key component of the EU biodiversity policy. The environmental policy document essentially sets two ambitious priority objectives: 1) *„Halt the loss of biodiversity and the degradation of ecosystem services in the EU by 2020, and restore them in so far as feasible, while stepping up the EU contribution to averting global biodiversity loss.”* 2) *„By 2050, European Union biodiversity and the ecosystem services it provides – its natural capital – are protected, valued and appropriately restored for biodiversity's intrinsic value and for their essential contribution to human wellbeing and economic prosperity, and so that catastrophic changes caused by the loss of biodiversity are avoided.”* The implementation of these is supported by six - mutually supportive and interrelated - targets, which consist of set of measures designed for the specific problem they deal with. The specific measures were given in the annex of the Communication.

Furthermore, it is important to highlight the EU LIFE programs through which a number of environmental and nature conservation projects have been funded, thereby reinforcing the biodiversity protection at EU level. The negligence of soils already mentioned above can be seen in this aspect: in LIFE + Nature and Biodiversity category only five projects closely related to soil biodiversity were supported in 2002 and 2008.⁹

2.2. Energy and climate policy

Measures against global warming can only achieve their goal by putting energy policy on new ground. Instead of fossil fuels, it should be focused on supporting the use of renewable energy sources. Such as biomass production, which is likely to affect our soil more and more in the future.

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020.

⁹ Anne Turbé – Arianna De Toni – Patricia Benito – Patrick Lavelle – Perrine Lavelle – Nuria Ruiz – Wim H. Van Der Putten – Eric Labouze – Shailendra Mudgal: *Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers*. Bio Intelligence Service, IRD, and NIOO, Report for the European Commission's DG Environment, 2010.

In 2001, the EU adopted its first directive on this subject,¹⁰ which was replaced by Directive 2009/28/EC,¹¹ creating the uniform legal basis for encouraging the electricity production from renewable energy sources. In accordance with the Kyoto Protocol, this requires Member States to cover the largest possible proportion of their energy needs from renewable sources. The Directive establishes a common framework for the promotion of energy from renewable energy sources. In addition, it lays down the most important provisions and sustainability criteria for biofuels and bioliquids regulated previously in a separate directive.¹² The EU Member States are obliged to set national targets for the share of energy produced from renewable energy sources¹³ in total gross energy consumption and for the share of energy from renewable energy sources in transport. The national targets should be in line with the achievement of the 20% minimum target for the share of renewable energy sources in the Community's total gross energy consumption by 2020.

Member States shall also ensure that the share of energy from renewable energy sources in all forms of transport in 2020 is at least 10% of the final energy consumption used for transport in each Member State. To achieve these objectives, Member States shall introduce measures by drawing up national action plans aimed at promoting energy efficiency, energy saving and increasing the share of energy from renewable sources. Among the definitions, biomass is defined as biodegradable waste, which projects the use of biowaste for energy production. For example, their use for composting can greatly increase the amount of soil organic matter and may serve as an alternative in regions where no other organic soil improvers are available. Further significant impacts on soils can be expected in connection with land use changes due to crop production underlying the production of biofuels, as this may give new impetus to the land conversion for agriculture. These effects, however, depend on whether natural habitats or agricultural areas are used for the production of energy crops. In the former case, the declining of the organic matter content and soil biodiversity is expected, unlike the latter, which is unlikely to cause any significant change in the previous soil state.¹⁴

¹⁰ Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market

¹¹ Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC

¹² Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport

¹³ For details, see Olajos István: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 257.

¹⁴ For the EU legislation in this area, see Bányaí Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, 2014, 275.; Fodor László: *Klímavédelem az energiajogban*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 15-36.; Szilágyi János Ede: Bevezetés az energiajogba, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Környezetjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 153-164.

Within the framework of EU Climate Change Programs,¹⁵ a number of laws and measures have been adopted to reduce the atmospheric concentration of greenhouse gases, some of which are related to appropriate soil cultivation and farming practices.¹⁶ As already mentioned above, soil organic matter stocks, as huge carbon reservoirs, have a major influence on global warming and also have a significant impact on soil structure and biodiversity. That is why so important to make decisions about soil organic matter content based on complex criteria.

2.3. Waste policy

The Community legal framework for waste management goes back to the mid-1970s until the first Waste Framework Directive¹⁷ was established. As a result of significant changes over the decades, Directive 2008/98/EC¹⁸ has become the central element of current regulation, which defines the general rules for waste management.¹⁹ The directive requires the Member States to take all necessary measures to ensure that the disposal and recovery of waste is carried out without harming / endangering human health and the environment. In Article 13, the importance of preserving soil is emphasized in addition to water, air, plants and animals. For soils and their living environment, the disposal and recovery operations referred to in Annexes I-II may pose a high risk, which are the following:

(1) Disposal operations: (a) Deposit into or on to land (e.g. landfill, etc.); (b) Land treatment (e.g. biodegradation of liquid or sludgy discards in soils, etc.); (c) Deep injection (e.g. injection of pumpable discards into wells, salt domes or naturally occurring repositories, etc.); (d) Surface impoundment (e.g. placement of liquid or sludgy discards into pits, ponds or lagoons, etc.) (e) Specially engineered landfill (e.g. placement into lined discrete cells which are capped and isolated from one another and the environment, etc.); (f) Incineration on land.

(2) Recovery operations: (a) Land treatment resulting in benefit to agriculture or ecological improvement.

¹⁵ European Climate Change Programme I. (2000-2004) és European Climate Change Programme II. (2005-)

¹⁶ The report prepared by the ECCP II Working Group on agriculture provides a good summary of the details. European Climate Change Programme (ECCP), Working Group Sinks Related to Agricultural Soils: Final Report, in: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eccp/second/docs/finalreport_agricsoils_en.pdf (25.10.2017)

¹⁷ Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste

¹⁸ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives

¹⁹ It is important to note that, in order to simplify Community legislation, Directive 75/439/EEC on the disposal of waste oils and Council Directive 91/689/EEC on hazardous waste have been incorporated into the Framework Directive.

In Community legislation, waste increasingly appears as a potential resource, encouraging its utilization in some way. Waste management in accordance with the order of waste hierarchy²⁰ is a licensed, planned process, with strict guarantees (notification, reporting, registration and obligation to provide information, official control, etc.) to ensure proper operation.

Separate directives²¹ provide detailed rules for the disposal of waste in soil, landfilling and waste incineration. It is important to note that landfilling and waste incineration only appears as a final solution among waste management procedures. The latter, however, can be considered as a kind of recovery of waste, since incineration can produce energy. This is also expressed in the waste hierarchy set up by the Framework Directive, since it precedes the waste disposal. The main purpose of the Directives revised several times since they were drafted is to lay down requirements which basically define the specific rules for these forms of waste management. A strict authorization procedure must prevent the creation of a landfill or a waste incineration plant, stipulating their location and the conditions for their operation. In addition, their proper and environmentally safe operation must be ensured by continuous control and monitoring. Both Directives aim at preventing and minimizing negative impacts on soils related to waste management. However, it is clear that soil protection is given special attention mainly due to groundwater and its preservation.

From the point of view of the soil organic matter content, the Community endeavors to reduce the amount of biodegradable municipal waste landfilled need to be highlighted. This appears both in the Waste Framework Directive and in the Landfill Directive. Thus it can be predicted that the promotion of composting of bio-waste at EU level in the future - as a possible alternative to disposal - can greatly contribute to the supply of soil organic matter and, last but not least, to the reduction of greenhouse gas emissions. In addition, the importance of the issue is demonstrated by the fact that the Commission has published a Green paper²² and a Communication²³ on bio-waste management, preparing the minimum requirements for bio-waste management in compliance with Article 22 of the Waste Framework Directive.

Agricultural use of sewage sludge also falls within the scope of a separate directive.²⁴ The contamination of soil and groundwater and heavy metal concentration of sewage sludge can greatly reduce soil biodiversity and thus fertility. Among other things, it is important that the Directive contains basic provisions and limit values (heavy metals: Cd, Cr, Cu, Hg, Ni, Pb, Zn) for the use and treatment of sewage sludge, which farmers can not ignore.

²⁰ Directive 2008/98/EC of the EP and of the Council, Article 4

²¹ Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste and Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste

²² Green Paper on the management of bio-waste in the European Union, COM (2008) 811

²³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on future steps in bio-waste management in the European Union, COM (2010) 235

²⁴ Council Directive 86/278/EEC of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture

We can regard this Directive as an early form of EU soil protection, as it states in its preamble: „...*this Directive also aims at establishing certain initial Community measures in connection with soil protection.*”

2.4. Water policy

Since environmental elements can not be handled independently of each other, we can not disregard soil damaging factors resulted from inadequate management of our waters. The main objective of the Water Framework Directive,²⁵ which is the cornerstone of the Community's water policy, in addition to defining the framework for the quantitative and qualitative protection of EU waters, is to achieve and maintain good status for all surface and groundwater bodies, highlighting inter alia the protection of terrestrial ecosystems directly depending on aquatic ecosystems.²⁶ As a result of proper water management, water erosion, soil compaction risk and the extent of flood/drought areas alike can be reduced. In addition, water protection through the achievement of good ecological and quality status of water bodies has a significant role in preventing soil contamination as well.²⁷ Another important aspect of the Water Framework Directive is that, in order to protect water, Member States are encouraged to take measures that indirectly promote conservation of the soil. Among other things, a good example of this is the protection of surface and groundwater against point and diffuse pollution from agricultural areas. Of particular importance is the tendency in Hungary that the number of illegal well drilling is increasing. According to a report of Ombudsman in 2014,²⁸ these are typically wells for domestic water needs and for agricultural irrigation.²⁹

²⁵ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy

²⁶ Ibid. Article 1

²⁷ Szilágyi János Ede: Current challenges concerning the law of water services in Hungary, *Lex et Scientia*, 2016/1, 72-79.; Szilágyi János Ede: *Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 110-140.; Szilágyi János Ede: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 477-480., 483-488.; Szilágyi János Ede: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2012/30/2, 577-599.

²⁸ Joint Report of the Commissioner for Fundamental Rights and Deputy Commissioner for Fundamental Rights Ombudsman for Future Generations on case AJB-5376/2014, Budapest, 2014.

²⁹ See also Szilágyi János Ede: Aktualitások a mezőgazdasági vízjog köréből, in: Gellén Klára (edit.): *Honori et virtuti*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 433-434.

The Ombudsman for future generations, in one of his recent policy statements,³⁰ also expressed his concern regarding a bill,³¹ which would allow the establishment of household wells of a maximum depth of even 80 meters without the obligation to obtain any prior permits or make any such announcements. In addition to jeopardizing sustainable water management, they greatly increase the risk of water and soil contamination and, if necessary, significantly reduce the likelihood of successful remediation, often completely preventing it.

The so-called Nitrates Directive³² is closely related to this, aimed at protecting human health and aquatic ecosystems against pollution caused by nitrates mainly from agricultural sources. This is required to achieve mainly by limiting the input of inorganic N fertilizers and manure on farmland. Furthermore, it requires that manure and slurry should not be stored in a way that endangers or damages the environment, especially groundwater and surface water. Member States are expected to identify and designate so-called Nitrate Vulnerable Zones and to draw up action programmes to reduce nitrate pollution.³³ Thus, in nitrate sensitive areas, farmers may carry out their activities in accordance with the action program and be obliged to take a number of measures in conformity with the so-called codes of good agricultural practice established by a Member State, and adopted by the Commission. According to a report on EU-15, the reduction recorded in the period 2000-2003 compared with the previous period 1996-1999 was 6% for N and 15% for phosphate fertilizers respectively.³⁴ The Directive could also have a positive impact on soil biodiversity by reducing the nitrate and phosphate pollution of soils. According to some forecasts, the primary production loss resulting from the decrease in fertilizer input is unlikely to have a significant effect on the amount of soil carbon and therefore does not jeopardize the success of combating climate change and the objectives of soil protection.³⁵

³⁰ Statement of the Ombudsman for future generations on groundwater protection, in: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/2704088/Elvi+%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s+a+felsz%C3%ADn+alatti+vizek+v%C3%A9delm%C3%A9ben.pdf> (25.10.2017)

³¹ No. T/15373 Amending Bill: Amendments to certain laws related to water abstractions

³² Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources

³³ However, the Directive exempts Member States from the obligation to identify specific vulnerable zones, if they establish and apply action programmes in accordance with this Directive throughout their national territory.

³⁴ René Schils – Peter Kuikman – Jari Liski – Marcel Van Oijen – Pete Smith – Jim Webb – Jukka Alm – Somogyi Zoltan – Jan Van Den Akker – Mike Billett – Bridget Emmett – Chris Evans – Marcus Lindner – Taru Palosuo – Patricia Bellamy – Robert Jandl – Ronald Hiederer: *Review of existing information on the interrelations between soil and climate change*. ClimSoil Final Report. European Communities, 2008.

³⁵ Barbara Hudec – Carolin Kaufmann – Ruta Landgrebe-Trinkunaite – Sandra Naumann: *Evaluation of soil protection aspects in certain programmes of measures adopted by Member States*. European Commission's DG Environment, 2007.

But there are also other directives³⁶ that help to achieve the objectives of the Water Framework Directive, which concern pollution caused by certain hazardous substances released into the aquatic environment. Their annexes list the hazardous substances whose release is prohibited (list 1) or restricted (list 2). In addition, some legal sources that formulate requirements related to some specific water use are worth mentioning, as interests of soil protection can be indirectly prevail through them.

These include, for example, Directive 98/83/EC on the quality of water intended for human consumption,³⁷ the Bathing Water Directive 2006/7/EC³⁸ and the Urban Waste Water Treatment Directive.³⁹ In addition to defining the technological requirements for waste water treatment, the latter also sets rules for sewage sludge but does not contain provisions regarding its use. The application of sewage sludge in agricultural land is regulated by the aforementioned Directive 86/278/EEC, while at the same time EU legislation has not yet been adopted for non-agricultural areas.

2.5. Air policy

Soil contamination can occur not only through water but also from the atmosphere, the most typical forms of which are dry and wet deposition. From the point of view of soil protection, this is why legal measures in the Community legislation which is primarily intended to protect air quality, are also so important. The central element of the regulation was the Air Quality Framework Directive,⁴⁰ adopted in 1992, which outlined inter alia the most important principles and defined the framework for the assessment and protection of air quality in the EU. Additional pillars of the EU air quality protection were provided by the so-called daughter Directives⁴¹ supplementing the Framework Directive, which set out principles, requirements, and air quality limit

³⁶ Directive 2006/11/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community and Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration

³⁷ Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption

³⁸ Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC

³⁹ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment

⁴⁰ Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management

⁴¹ I. Daughter Directive: Council Directive 1999/30/EC of 22 April 1999 relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air. II. Daughter Directive: Directive 2000/69/EC of the European Parliament and of the Council of 16 November 2000 relating to limit values for benzene and carbon monoxide in ambient air. III. Daughter Directive: Directive 2002/3/EC of the European Parliament and of the Council of 12 February 2002 relating to ozone in ambient air. IV. Daughter Directive: Directive 2004/107/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air.

values for certain dangerous substances in the atmosphere. However, taking into account the latest medical knowledge, scientific results and the experience of the Member States, the Framework Directive was revised in 2008 and consolidated with the first three daughter Directives.⁴² This was necessary, *inter alia*, for the sake of clarity, simplicity and efficiency of administration.

Member States are required to take various measures to comply with limit values, to improve or maintain air quality. Member States shall designate zones and agglomerations in their territory where regular air quality measurements and tests are carried out in accordance with the provisions of this Directive. In areas where there is a risk of exceeding the limit value and / or the alert threshold, Member States shall draw up a short-term action plan indicating the measures⁴³ to be taken to prevent the risk and to reduce its duration. If levels of pollution exceed the threshold level at any location, measures to improve air quality will be taken by the implementation of air quality plans. National authorities should also ensure that the public and environmental, consumer and other relevant organizations are adequately informed, and national governments have annual reporting obligations for all pollutants covered by legislation.

The most important pollutants concerning soil protection are heavy metals, sulfur dioxide, nitrogen oxides, polycyclic aromatic hydrocarbons (PAHs) and polychlorinated biphenyls (PCBs). The detailed rules relating to them therefore form part of the aforementioned Directive 2008/50/EC, with the exception of heavy metals and PAHs. By contrast, the Fourth Daughter Directive has retained its autonomy and is still of great significance to date, since arsenic, cadmium, mercury and nickel, beyond the ambient air pollution, have a serious impact on human health, by deposition in soil and so on in groundwater (including the food chain) and the environment. It lays down targets for pollutant content and obliges Member States to take the necessary measures to avoid, prevent or reduce adverse effects on human health and the environment as a whole.

2.6. Industrial emissions, chemicals and fertilizers

Different and independent approaches to reducing emissions into the air, water or soil can, instead of protecting the environment as a whole, promote the transfer of pollution from one environmental element to another. It is therefore appropriate to set up an integrated approach which includes prevention and reduction of emissions into the air, water and soil, waste management, energy efficiency and accident prevention as well.

⁴² Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe

⁴³ For example, the plans may require measures to regulate, and if necessary suspend, certain activities (e.g. road traffic, construction works, certain industrial activities) which contribute to exceeding the limit values, target values or alert thresholds.

The so-called IPPC Directive⁴⁴ also serves to achieve this, which is based on the fact that large pollutant industrial installations⁴⁵ receive an integrated permit for all environmental elements which set the conditions for carrying out their activities.

Accordingly, the permit should include: (1) all the measures necessary to achieve a high level of protection of the environment as a whole and to ensure that the installation is operated in accordance with the general principles; (2) emission limit values for polluting substances, or equivalent parameters or technical measures; (3) appropriate requirements to protect the soil and groundwater, and (4) monitoring requirements. Permit conditions should be set on the basis of best available techniques. If the industrial activity involves the possibility of contamination of the soil and groundwater at the site of the installation, through the use, production or release of hazardous substances, the operator shall prepare a so-called baseline report and submit it to the competent authority before starting operation or before updating the permit of the installation. As a basic monitoring requirement, the Directive requires a periodic monitoring at least once every 10 years for soil, unless otherwise specified by the competent authority.⁴⁶ Where the installation has caused significant pollution of soil or groundwater by relevant hazardous substances compared to the state established in the baseline report, the operator shall take the necessary measures to address the pollution in order to restore the site to its original state.⁴⁷ The preamble of the Directive emphasizes that, *inter alia*, the importance of soil protection considerations, having regard to the EU's Thematic Strategy for Soil Protection,⁴⁸ also justified the revision of previous legislation.⁴⁹ However, according to data for 2009 of the European Pollutant Release and Transfer Register, the number of cases of pollutant release to soil is still low (144), compared to almost 3,000 for water and more than 11,000 for air.⁵⁰ However, a number of potentially polluting activities do not fall under the Industrial Emissions Directive, as it only applies to existing installations.

Among the chemical substances, plant protection products may have the greatest impact on the state of our soils since they are a major threat to living organisms because of their persistence, toxicity and bioaccumulation.

⁴⁴ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control)

⁴⁵ According to Annex I of the Directive, such installations are, for example, metal processing, metallurgical, chemical, waste treatment plants, livestock farms etc.

⁴⁶ *Ibid.* Article 16

⁴⁷ *Ibid.* Article 22

⁴⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Thematic Strategy for Soil Protection [SEC(2006)620] [SEC(2006)1165]

⁴⁹ Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control

⁵⁰ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities, COM/2012/046

The first point of the relevant Community legislation is Directive 79/117/EC,⁵¹ which, however, was repealed by a Decree of 2009⁵² together with the Directive concerning the placing of plant protection products on the market in 1991.⁵³ The purpose of the Regulation is to ensure a high level of protection for both human and animal health and the environment and to improve the functioning of the internal market by harmonizing the rules on the placing of plant protection products on the market and at the same time increasing agricultural production. It contains important provisions for authorization of the sale, use and control of plant protection products in the EU. It also sets out specifications for the composition of plant protection products and preliminary risk assessment concerning their impacts on the environment and the human health. It includes the range of active substances for inclusion in plant protection products and the procedure for introduction of new active substances. The basic requirement for plant protection products is not to have an unacceptable impact on the environment, with particular regard to the following aspects: (1) its fate and distribution in the environment, particularly contamination of surface waters, including estuarine and coastal waters, groundwater, air and soil taking into account locations distant from its use following long-range environmental transportation; (2) its impact on non-target species, including on the ongoing behaviour of those species; (3) its impact on biodiversity and the ecosystem. It is important to point out two further regulations setting out the data for active substances and plant protection products.⁵⁴ As part of this, extensive investigations have to be carried out on the effects of pesticides, inter alia, on soil and its biota, as detailed in their annexes. (Table 1).

⁵¹ Council Directive 79/117/EEC of 21 December 1978 prohibiting the placing on the market and use of plant protection products containing certain active substances

⁵² Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC

⁵³ Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market

⁵⁴ Commission Regulation (EU) No 283/2013 of 1 March 2013 setting out the data requirements for active substances, in accordance with Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market and Commission Regulation (EU) No 284/2013 of 1 March 2013 setting out the data requirements for plant protection products, in accordance with Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market

The requirements set out in these Regulations represents the minimum data to be submitted.

PART A Chemical plant protection products	PART B Preparations of microorganisms
Fate and behaviour of plant protection products in soil	Fate and behaviour of products in the environment
Effects on non-target soil meso- and macrofauna	Effects on non-target organisms (e.g. soil microorganisms, arthropods, earthworms)
Effects on soil nitrogen transformation	

Table 1
Data requirements for plant protection products, which most affect soil and its biota based on the Regulation (EU) No 284/2013

The EU legislation on pesticides is completed by the Communication from the Commission of 2006 entitled: „*A thematic strategy on the sustainable use of pesticides*”⁵⁵ and the Directive 2009/128/EC,⁵⁶ which complies with the provisions of the foregoing document. According to the Communication, despite all the efforts that have been made to reduce the risk of using pesticides and to prevent any undesirable effects, unwanted amount of pesticides can still be found in environmental media, especially in soil and water. It is, therefore, essential to encourage rational and accurate use of pesticides and appropriate crop and soil management practices. To this end, the Directive establishes a framework for achieving sustainable use of pesticides by reducing their risks to and their impacts on human health and the environment, and by promoting integrated pest management and alternative approaches or techniques. In Annex III, for example, it lays down the general principles of integrated pest management and provides that the following solutions should be preferred in order to prevent or suppress harmful organisms: (1) crop rotation; (2) use of adequate cultivation techniques (e.g. stale seedbed technique, sowing dates and densities, under-sowing, conservation tillage, pruning and direct sowing); (3) use, where appropriate, of resistant/tolerant cultivars and standard/certified seed and planting material; (4) use of balanced fertilisation, liming and irrigation/drainage practices; (5) preventing the spreading of harmful organisms by hygiene measures (e.g. by regular cleansing of machinery and equipment); (6) protection and enhancement of important beneficial organisms, e.g. by adequate plant protection measures or the utilisation of ecological infrastructures inside and outside production sites.

⁵⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A thematic strategy on the sustainable use of pesticides, COM (2006) 372

⁵⁶ Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for Community action to achieve the sustainable use of pesticides

It is also important to mention the Directive on persistent organic pollutants (POPs),⁵⁷ as last amended in 2010, since obsolete or carelessly managed stockpiles of persistent organic pollutants may seriously endanger the environment and human health through, for instance, contamination of soil and groundwater. Furthermore, the REACH Regulation⁵⁸ should also be highlighted, which contains essential provisions on the registration, evaluation, authorization and restriction of chemicals.

In the process of the production of safe and good quality food, it is necessary to check the materials used in plant production, such as crop-enhancing substances discharged into the soil or plant. During their application it should be ensured, that they do not pose a threat to or cause adverse effects on health and the environment, including the soil. In order to assure safe and prudent use, EU rules on the marketing and application of crop-enhancing substances were created. Such rule is the Regulation (EC) No 2003/2003⁵⁹ as well, which has been revised several times to date, with the aim of fixing provisions for the commercial distribution of the so-called EC fertilizers (European Community fertilizers). In addition to labelling and packing rules, the Regulation also addresses the quality requirements of fertilizers, having particular regard to active ingredient, solubility and particle size.

2.7. Environmental impact assessment and environmental management (EMAS)

The purpose of environmental impact assessments is to establish whether or not some activities are likely to have an environmental impact or a risk. The EU adopted the first directive⁶⁰ related to this in 1985, that has been changed several times over the past three decades. A 2009 Commission report⁶¹ highlighted the strengths of the Directive and the areas where improvements need to be made. Thereafter, the revision of the law began, which was preceded by a broad public consultation.

⁵⁷ Regulation (EC) No 850/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on persistent organic pollutants and amending Directive 79/117/EEC

⁵⁸ Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC

⁵⁹ Regulation (EC) No 2003/2003 of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 relating to fertilisers

⁶⁰ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment

⁶¹ Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC), COM(2009) 378

The need for revision, above all, was based on the experience accumulated over the past 30 years, the incorporation of case law of European Court of Justice and the taking into account of EU legislation which has undergone significant changes in the meantime. As a result, a consolidated, codified version of the Directive,⁶² which has since been amended by Directive 2014/52 / EU,⁶³ has been set up. Article 3 requires, in the light of each individual case, the identification and assessment of the indirect and direct effects of each project on the following factors: (1) population and human health; (2) biodiversity, with particular attention to species and habitats protected under Directive 92/43/EEC and Directive 2009/147/EC; (3) land, soil, water, air and climate; (4) material assets, cultural heritage and the landscape; and (5) their interactions.

Annex I of the Directive lists the activities which are subject to impact assessments in all cases, while in case of projects listed in Annex II the decision is left to discretion of the Member States whether to prescribe an obligation on the environmental impact assessment in accordance with the criteria set out in Annex III. The Directive therefore primarily determines the rules of procedure and does not include specific professional requirements. It is important to note that its amendment 2014 has significantly enhanced the role of soil as a natural resource in the environmental impact assessment, which is illustrated by, inter alia, the following paragraph of the preamble of the Directive: *„The Commission Communication of 22 September 2006 entitled ‘Thematic Strategy for Soil Protection’ and the Roadmap to a Resource-Efficient Europe underline the importance of the sustainable use of soil and the need to address the unsustainable increase of settlement areas over time (‘land take’). Furthermore, the final document of the United Nations Conference on Sustainable Development held in Rio de Janeiro on 20-22 June 2012 recognises the economic and social significance of good land management, including soil, and the need for urgent action to reverse land degradation. Public and private projects should therefore consider and limit their impact on land, particularly as regards land take, and on soil, including as regards organic matter, erosion, compaction and sealing; appropriate land use plans and policies at national, regional and local level are also relevant in this regard.”* However, it is important to note that Member States had to bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to transpose the Directive by 16 May 2017, so that these stronger soil protection guarantees can only have beneficial effects later.

The Strategic Environmental Impact Assessment has a similar role to play in enforcing environmental considerations during the development of various plans and programs, and before its adoption or submission to the legislative procedure. The most relevant directive⁶⁴ provides for an assessment of the expected environmental impacts of certain policies and programmes under planning.

⁶² Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment

⁶³ Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment

⁶⁴ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment

In addition, Member States are bound by obligation of continuous monitoring, reporting and information, as they have to monitor the significant environmental effects of the implementation of plans and programmes, in order, *inter alia*, to identify at an early stage unforeseen adverse effects, and to be able to undertake appropriate remedial action.

Nor can the environmental impacts of businesses and certain industries be neglected. The EU provides an opportunity for these entities to improve their environmental performance through Community legislation on environmental management.⁶⁵ Its foundations were created by the EU EMAS Regulation,⁶⁶ which was introduced in 1992 and has been revised several times since then.

The Regulation seeks to achieve eco-friendly economy by the establishment and implementation of environmental management systems, systematic, objective and periodic evaluation of their performance, provision of information on environmental performance, open dialogue with the public and other stakeholders, and the active involvement and appropriate training of employees in organizations. In Annex I, it mentions land use and soil contamination, use of natural resources and raw materials, biodiversity as direct environmental aspects, which have to be considered by all organisations during their operations.

The use of eco-labels and environmentally friendly product labels by developing ecologically conscious consumer behavior will also help wider dissemination of environmentally friendly forms of farming, which greatly contributes to minimizing the environmental burden on ecosystems. Farmers have to comply with a set of criteria whose basic purpose is the rational management of natural resources. The framework for Community legislation is set out in Council Regulation (EC) No 834/2007,⁶⁷ including the main objectives and general principles applicable to organic production, as well as the basic rules for production, labeling and control. We can find surprisingly forward-looking rules for soil management, which indicates a modern soil protection approach. For example, the preamble of the Directive highlights several times the importance of preserving soil fertility and preventing soil erosion. These are seen, *inter alia*, through organic production, aimed at establishing sustainable management systems for agricultural that: (a) respects nature's systems and cycles and sustains and enhances the health of soil, water, plants and animals and the balance between them; (b) contributes to a high level of biological diversity; (c) makes responsible use of energy and the natural resources, such as water, soil, organic matter and air.

⁶⁵ It is important to emphasize that the system is voluntary, the EMAS Regulation is not mandatory for businesses.

⁶⁶ Regulation (EC) No 1221/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS), repealing Regulation (EC) No 761/2001 and Commission Decisions 2001/681/EC and 2006/193/EC

⁶⁷ Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91

The specific principles applicable to farming include the maintenance and enhancement of soil life and natural soil fertility, soil stability and soil biodiversity preventing and combating soil compaction and soil erosion, and the nourishing of plants primarily through the soil ecosystem. Other similar rules are also set forth in the provisions on crop production and animal husbandry (Table 2).

Plant production rules	Livestock production rules
organic plant production shall use tillage and cultivation practices that maintain or increase soil organic matter, enhance soil stability and soil biodiversity, and prevent soil compaction and soil erosion	the livestock shall have permanent access to open air areas, preferably pasture, whenever weather conditions and the state of the ground allow this unless restrictions and obligations related to the protection of human and animal health are imposed on the basis of Community legislation
the fertility and biological activity of the soil shall be maintained and increased by multiannual crop rotation including legumes and other green manure crops, and by the application of livestock manure or organic material, both preferably composted, from organic production	the number of livestock shall be limited with a view to minimising overgrazing, poaching of soil, erosion, or pollution caused by animals or by the spreading of their manure

Table 2
The most important soil-related rules on crop production and animal husbandry based on the Council Regulation (EC) No 834/2007

Overall, it can be concluded that the cultivation techniques set out in the Directive have a beneficial impact on soil and its biota. However, if we consider that only 6.2% of the EU's agricultural areas are currently undergoing organic farming, we can not speak of a general phenomenon. Despite the fact that a steady increase has been observed in recent years, which hopefully will continue in the future.⁶⁸

3. Common Agricultural Policy (CAP)

An important part of Europe's territory is under agricultural land use, which greatly influences, inter alia, soil through the state of our lands and habitats. In defining the agricultural activities and cultivation methods made here, therefore, environmental and nature conservation aspects can not be ignored. The Biodiversity Action Plan for Agriculture issued by the EU Commission in 2001, for example, calls for the introduction of agri-environment measures and compensatory tools, as part of the Common Agricultural Policy, which encourage farmers to apply environmentally friendly and sustainable farming methods and systems.

⁶⁸ Eurostat, 2015: Organic farming statistics, in: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics (25.10.2017)

Such measures, which are beneficial for soil biodiversity and organic matter balance, may include, inter alia, the promotion of soil-friendly cultivation ('conservation tillage'), organic farming, integrated crop production and extensive management forms, limiting the use of fertilizers, insecticides and pesticides, etc.

This is implemented through the cross-compliance system of the CAP, which was introduced by a Council Regulation of 2003 no longer in force,⁶⁹ but its application became mandatory only in 2005. The point is that the farmer receiving direct payments must comply with certain statutory management requirements in accordance with a specified time schedule, as well as the rules on the good environmental and ecological status of agricultural land.⁷⁰ Where the statutory management requirements or good agricultural and environmental condition are not complied with, as a result of an action or omission directly attributable to the individual farmer, the total amount of direct payments to be granted in the calendar year in which the non-compliance occurs, shall be reduced or cancelled.⁷¹ The requirement of good environmental and ecological status is of particular importance for soil conservation, since it can play a key role in protection against soil erosion, in maintenance of good soil structure and optimal level of soil organic matter.

The Annex IV of the Regulation details the measures required to achieve the abovementioned objectives. In a flexible framework, Member States choose the requirements that are mandatory for themselves, taking into account local demands and needs. However, this allows Member States to maneuver at the expense of environmental interests, undermining the achievement of a good ecological and environmental condition. As a result, large differences exist among nations: for example, in the case of Estonia, Lithuania, Slovakia and Latvia, an EU evaluation of 2007 identified major shortcomings in the implementation of soil protection measures, while France, the Netherlands, Spain, the United Kingdom and Germany have introduced more stringent or more detailed measures than EU requirements.⁷²

⁶⁹ Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001

⁷⁰ For further details, see Csák Csilla – Jakab Nóra: The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development, *Agrár- és Környezetjog*, 2012/12, 68-72.; Horváth Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog speciális részterületei, *Jog, Állam, Politika*, 2009/2, 80-101.; Lubóczki Katalin – Olajos István: Legislazione estera: Agricultural problems from the post to future in Hungary, *Rivista di Diritto Agrario: Agricoltura - alimentazione – Ambiente*, 2010/4, 716-726.; Olajos István – Raisz Anikó: The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and in the WTO, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 41-42.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *Agrár- és Környezetjog*, 2012/12, 116-117.

⁷¹ Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts - Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 31-42.

⁷² Hudec et al 2007

Currently, Regulation (EU) No 1305/2013 on rural development,⁷³ Regulation (EU) No 1307/2013 on direct payments⁷⁴ and Regulation (EU) No 1306/2013 on financing,⁷⁵ contain the relevant provisions in force. The Annex II of the latter lists the rules on cross-compliance relating to the following areas: (1) environment, climate change and good agricultural condition of land; (2) public, animal and plant health; and (3) animal welfare. From the point of view of the soils, the first group is of the utmost importance, so their detailed presentation can not be omitted. The relevant regulations are grouped according to the following four issues: water, soil and carbon stock, biodiversity, and landscape characteristics, minimum level of maintenance. Of these, the requirements for soil protection objectives are minimum soil cover, minimum land management reflecting site specific conditions to limit erosion and maintenance of soil organic matter level through appropriate practices including ban on burning arable stubble, except for plant health reasons. According to Article 43 of Regulation (EU) No 1307/2013, the agricultural practices beneficial for the climate and the environment may be encouraged by various subsidies. These agricultural practices are the following: a) crop diversification; b) maintaining existing permanent grassland; and c) having ecological focus area on the agricultural area. Their importance is primarily related to the carbon storage function of the soil, which can greatly reduce the CO₂ emissions of soils, contributing to both the combat against climate change and to the maintenance of the soil organic matter content. The Regulation also allows Member States for the introduction of equivalent practices listed in Annex IX, which include similar practices that yield an equivalent or higher level of benefit for the climate and the environment compared to one or several of the practices mentioned above. The Regulation on rural development policy,⁷⁶ which is the second pillar of the CAP, also states that agri-environment-climate payments cover only those commitments going beyond the relevant mandatory standards, criteria and minimum activities set out in the aforementioned regulations, and relevant minimum requirements for fertiliser and plant protection products use as well as other relevant mandatory requirements established by national law.

⁷³ Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005

⁷⁴ Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009

⁷⁵ Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008

⁷⁶ It provides a good overview on this topic: Hegyes Péter: Links Between Rural Development and Direct Payments Based on the 'CAP Reform' of 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 39-49.; Olajos István: *A vidékfejlesztés kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 112-185.

Consequently, cross-compliance⁷⁷ prescribes minimum requirements for soil protection, but by nature it can not handle all soil degradation processes. Furthermore, it should be emphasized that these standards do not apply in all agricultural areas of Europe, and at present there are no such requirements at all for certain land use types.

4. Regional policy

It is a fundamental Community effort, which explicitly appears in the EU Treaty as well, to reduce disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions.⁷⁸ This is to be achieved, inter alia, through cohesion and structural policies, which are two pillars of regional policy. Various EU funds have been set up to finance these policies, such as the European Regional Development Fund (ERDF), which is part of the Structural Funds, or the Cohesion Fund. Since 1975, the ERDF has been instrumental in promoting economic and social cohesion, mainly through the implementation of business and infrastructure development, innovation and programs on equal opportunities. A significant part of the grants (about 45%) reaches the regions through this fund.⁷⁹ Its regulation is based on the Regulation (EU) No 1303/2013 laying down common provisions on the Funds,⁸⁰ in addition to the Regulation (EU) No 1301/2013 on the European Regional Development Fund.⁸¹ The latter refers to the supporting the shift towards a low-carbon economy; the promoting climate change adaptation, risk prevention and management and the preserving and protecting the environment and promoting resource efficiency as investment priorities.⁸²

⁷⁷ Farkas Csamangó Erika: A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi követelményrendszere az EU-ban, *Acta Juridica et Politica*, 2011/1, 83-93.; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2012/30/2, 423-433.

⁷⁸ Treaty on the Functioning of the European Union: Article 174, paragraph 2

⁷⁹ Szabó Marcel – Lángos Petra Lea – Gyeney Laura (szerk.): *Uniók szakszabályai*. Budapest, Szent István Társulat, 2014.

⁸⁰ Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006

⁸¹ Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006

⁸² Ibid. Article 5, paragraphs 4, 5 and 6

As part of the latter, it emphasizes – besides biodiversity and ecosystem services – the importance of preserving and restoring soils. Moreover, ERDF has a serious impact on the European soil through the financing of the waste and water management, urban environmental development and the industrial transition towards a resource efficient economy. In 2006, the EU adopted two thematic strategies for the last two, which could be of great significance in combat against soil degradation. The Thematic Strategy on the Urban Environment⁸³ sets out cooperation measures and guidelines to improve the urban environment. Encouraging sustainable urban planning can reduce urban expansion, natural habitat destruction and biodiversity loss. These are, for example, the following for the soils: rehabilitation and reuse of contaminated sites (e.g. support for brownfield investments instead of greenfield ones), reduction of soil sealing due to rational land use and soil-friendly construction techniques. The Thematic Strategy on the Sustainable Use of Natural Resources⁸⁴ aims to reduce the environmental burden resulting from the production and use of natural resources (including soils) without penalising economic development. Community decision-makers recognize that natural resources are essential for the functioning of the economy and for the maintenance of our quality of life, so long-term sustainable management of them is a fundamental interest of humankind.

The Cohesion Fund, already mentioned, was set up in 1993 primarily to support long-term projects such as environmental and infrastructure investments.⁸⁵ Similarly to the ERDF, the current EU Regulation on this issue⁸⁶ also considers low-carbon economy, climate change adaptation, environmental protection and resource efficiency, including conservation and restoration of biodiversity, ecosystem services and soils as investment priorities. This is also reflected in the fact that € 3.1 bn of environmental investments of € 49.6 billion for the 2007-2013 period has been earmarked for the restoration of industrial sites and polluted soils under cohesion policy. Of the Member States, the largest amount was allocated to Hungary for this purpose (475 M €), Czech Republic (371 M €) and Germany (332 M €).⁸⁷ These amounts are likely to rise further with increasing soil degradation during the 2014-2020 programming period as existing legislation continues to allow for the rehabilitation of degraded soils from both the ERDF and the Cohesion Fund.

⁸³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment {SEC(2006) 16}

⁸⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources {SEC(2005) 1683} {SEC(2005) 1684}

⁸⁵ Szabó et al 2014

⁸⁶ Regulation (EU) No 1300/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006

⁸⁷ Report from the Commission 2012

5. Final thoughts

In the absence of effective EU action, soil degradation continues and, more than ten years after the adoption of the Thematic Strategy on Soil Protection, no systematic European control and protection of soil quality has been achieved. This is for example the fact that the soil monitoring system of only a few European countries currently takes into account the biological aspect of soils. It is therefore important to develop land use and soil quality indicators that enable standardized monitoring systems to be set up, providing globally comparable data for decision-making processes. In order to enforce the principle of sustainability, an effective soil protection is essential, which creates the basis for sustainable management of the soil as a natural resource having regard to the continuous soil degradation. Thus, we must welcome all competent and comprehensive European (and international) legislative measures to better protect our soils.

TÓTH Zsolt*
**Talajvédelem az Európai Unióban: a talajt érintő legfontosabb uniós politikák
és jogforrások**

1. Bevezetés

A közösségi joganyagban napjainkig nem található kifejezetten talajvédelmi célból alkotott jogszabály. Ugyanakkor az EU – elsősorban környezet- és agrárpolitikája keretében – egyre nagyobb figyelmet fordít a talajvédelmi szempontokra, közvetlen és közvetett módon szabályozva azt. Ennek ellenére azonban klasszikus értelemben vett, kimondottan talajjal kapcsolatos jogi szabályozásról nem beszélhetünk. Ezzel szemben a magyar agrárjogi szakirodalom és az általa feldolgozandó jogszabályok a földvédelem környezetvédelmi lábaként kezelik a kérdést.¹ Indirekt módon azonban számos szakpolitika érint talajokkal kapcsolatos kérdéseket, még ha marginálisan is. Ezek a létező rendelkezések azonban – még akkor is, ha azokat maradéktalanul végrehajtják – különböző célkitűzéseik és alkalmazási körük miatt elaprózott és nem teljes körű talajvédelmet eredményeznek, mivel nem terjednek ki valamennyi talajtípusra és talajt fenyegető ismert veszélyre. A következőkben azok a fontosabb uniós politikák és jogforrások kerülnek bemutatásra, melyek leginkább befolyásolják Európa talajainak állapotát.

* dr. jur. tudományos segédmunkatárs, Állatorvostudományi Egyetem, Biológiai Intézet, Ökológiai Tanszék, email: toth.zsolt@univet.hu

¹ Olajos István – Gyurán Ildikó: Magyar Nemzeti Jelentés - Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában, *Agrár- és Környezetjog*, 2012/12, 79-107.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.; Fodor László: Fenntartható földhasználat? –gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán, in: Bándi Gyula, Berki András, Kiss Csaba (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év: Gondolatok a fenntarthatóságról*, Budapest, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, 2008. 1-17.; Fodor László: A földvédelemre vonatkozó új szabályokról, *Gazdasági élet és társadalom: A Wekerle Sándor Üzleti Főiskola tudományos folyóirata*, 2014/1-2, 44-59.; Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2007, 108-117.; Csák Csilla: A Nemzeti Földalap szerepe a földtulajdoni és –használati viszonyok között, *Cég és Jog*, 2002/10, 5-8.; Csák Csilla: A hulladékgazdálkodás elhatárolási kérdései a "szennyezett talajra" vonatkozó jogi szabályozás szemszögéből, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series juridica et Politica*, 2014/32, 353-370.; Kurucz Mihály: A termőföldvédelmi törvény módosításának tervezete és annak indoklása, in: Kurucz Mihály, Tanka Endre: *Földtörvény*, Budapest, Barankovics István Alapítvány, 2007. 70-123.; Kurucz Mihály: *A víz- és földvédelmi jog vázlat*, Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Központ, 2000. 145.; Korom Ágoston: Földvédelem az európai jog keretein belül, *Nemzeti érdek*, 2010/16, 1-5.; Bándi Gyula: Földvédelem – földkár, *Magyar Jog*, 1982/10, 923-926.

2. Környezetpolitika

2.1. Biodiverzitás politika

Az EU biodiverzitás politikáját alapvetően a Biológiai Sokféleség Egyezmény (UNCBD-United Nations Convention on Biological Diversity) keretében vállalt nemzetközi kötelezettségek határozzák meg. Az Egyezmény fő célját, a biodiverzitás további csökkenésének megakadályozását szolgálja a Natura 2000 hálózat létrehozása, amit az Élőhely- és Madárvédelmi Irányelvek² keretében kijelölt, közösségi szempontból jelentős élőhelyek alkotnak,³ megteremtve ezzel a világ egyik legnagyobb, összefüggő védett terület hálózatát (az Unió területének több mint 20%-a). A környezeti érdekek érvényesítésében emellett jelentős szerepe van a környezeti felelősségről szóló irányelvnek⁴ is, amely az első olyan közösségi jogszabálynak tekinthető, melynek célja egy közös felelősségi keretrendszer meghatározása az állatokban, növényekben, a természetes élőhelyekben okozott károk, valamint a talajt érő károsodások megelőzése és felszámolása érdekében. Az irányelv azonban nem vonatkozik a régebbi eredetű szennyezésekre, illetve a hatálybalépése előtt keletkezett károokra. A fenti cél elérését segítik továbbá az EU környezetpolitikáját alapjaiban meghatározó környezetvédelmi akcióprogramok is, melyek általában hatéves periódusonként jelölik ki a főbb csapásirányokat és prioritásokat. A 2014. január 17-én hatályba lépett hetedik Környezetvédelmi Akcióprogrammal (2014-2020)⁵ sincs ez másképp, melynek kiemelt célkitűzése megvédeni és fenntartani az EU természeti tőkéjét. Felismeri, hogy az Unió földterületeinek romlása, szétdarabolódása és fenntarthatatlan használata számos kulcsfontosságú ökoszisztéma-szolgáltatást veszélyeztet, fenyegeti a biodiverzitást és kiszolgáltatottabbá teszi Európát az éghajlatváltozással, valamint a természeti katasztrófákkal szemben. Ezenkívül a talajromlás és elsivatagosodás felgyorsulásához is vezet.⁶ A talajt és egyéb ökoszisztémákat érintő legjelentősebb emberi terhelések mérséklése érdekében az EU-nak és a tagállamoknak lépéseket kell tennie, hogy a földhasználattal kapcsolatos döntések során megfelelően figyelembe vegyék a környezeti, valamint a társadalmi és gazdasági hatásokat. A Rio +20, felismerve a helyes földhasználat gazdasági és társadalmi jelentőségét, egy talajromlás-mentes világ megvalósítására hívott fel.

² A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről és Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről.

³ A Habitat Irányelv Különleges természetmegőrzési területek (SACs-Special Areas of Conservation), míg a Madárvédelmi Irányelv Különleges madárvédelmi területek (SPAs-Special Protection Areas) kijelölését követeli meg.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról.

⁶ Uo. 23. bekezdés

Az Uniónak és a tagállamoknak sürgősen át kell gondolniuk, hogy saját hatásköreiken belül mi a legjobb módja e kötelezettségvállalások teljesítésének, illetve hogy miképpen lehet a talajminőséggel kapcsolatos kérdéseket célzott és arányos kockázatalapú megközelítés révén, kötelező jogi keretben kezelni.⁷

Emellett a biodiverzitás védelme már az ún. 'ne csökkenjen a biodiverzitás' elv ('no net loss biodiversity') formájában is áthatja az EU politikáját, ami szerint minden emberi tevékenységnél törekedni kell a biodiverzitás megőrzésére, elkerülve annak minőségi, illetve mennyiségi romlását. Ugyanakkor kijelenthetjük, hogy az előbb említett eszközök limitált módon járulnak hozzá talajaink védelméhez. Az Élőhelyvédelmi Irányelv közösségi jelentőségű fajokat, illetve élőhelytípusokat felsoroló mellékletei például csaknem teljesen figyelmen kívül hagyják a talajfaunát, valamint a speciális talajvédelmi szabályozást igénylő habitatokat, kizárva azokat a védelem köréből. Ahhoz azonban, hogy az UNCBD céljai megvalósuljanak, az EU és a tagállamok nem hagyhatják figyelmen kívül a talaj biodiverzitását és funkcióit, ugyanis ezek jelentik minden ökoszisztéma működésének alapját. Ennek ellenére kijelenthető, hogy egy-egy élőhely közösségi jelentőségűvé nyilvánításának közvetett módon pozitív hatása lehet a talaj biodiverzitására is, többek között azáltal, hogy ott szigorúbb szabályok alapján folytatható gazdálkodás.

Az EU biodiverzitás politikájának meghatározó eleme az ún. EU Biodiverzitás Stratégia 2020,⁸ ami a 2011-2020. közötti időszakra irányozza elő a közösség ez irányú tevékenységeit. A környezetpolitikai dokumentum alapvetően két ambiciózus kiemelt célkitűzést fogalmaz meg: 1) „A biológiai sokféleség csökkenésének és az ökoszisztéma-szolgáltatások romlásának megállítása az Európai Unióban 2020-ig, valamint állapotuknak a lehetőségekhez mért szintű helyreállítása, ezzel együtt a biológiai sokféleség globális csökkenésének megelőzésére tett erőfeszítésekhez való uniós hozzájárulás fokozása.” 2) „Az Európai Unió biológiai sokfélesége és az általa nyújtott – az EU természeti tőkéjét jelentő – ökoszisztéma-szolgáltatások a biológiai sokféleségben rejlő érték, valamint az emberek jólétéhez és a gazdasági jóléthez való alapvető hozzájárulásuk miatt, továbbá a biológiai sokféleség csökkenése okozta katasztrofális változások elkerülése érdekében 2050-re oltalmat kell, hogy élvezzenek, megfelelő jelentőséggel kell, hogy bírnak és megfelelő helyreállítás tárgyát kell, hogy képezzék.” Ezek megvalósítását segíti további hat – egymást kölcsönösen támogató és egymással összefüggő – cél, melyek az általuk kezelt konkrét problémára kidolgozott intézkedéscsomagból állnak. A konkrét intézkedések a közlemény mellékletében kaptak helyet.

⁷ Uo. 25. bekezdés

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia, COM/2011/0244

Továbbá fontos kiemelni az EU LIFE programjait, amelyeken keresztül már számos környezet- és természetvédelmi célú projekt finanszírozása megvalósult, ezzel is erősítve a biodiverzitás-védelmi közösségi törekvéseket. A talajok – már előbb is említett – mellőzöttsége itt is megfigyelhető: a LIFE+ keretében a Természet és Biodiverzitás kategóriában 2002-ben és 2008-ban mindösszesen csak öt talaj biodiverzitáshoz szorosan kapcsolódó projekt részesült támogatásban.⁹

2.2. Energia- és klímapolitika

A globális felmelegedés ellen tett intézkedések csak az energiapolitika új alapokra helyezésével érhetik el céljukat. A fosszilis energiahordozók helyett mindinkább a megújuló energiaforrások alkalmazásának támogatására kell összpontosítani. Ilyen többek között a biomassza termelés is, ami a jövőben vélhetően egyre nagyobb mértékben érinti talajaink állapotát. Az EU 2001-ben fogadta el első ilyen témájú irányelvét,¹⁰ amit időközben a 2009/28/EK irányelv¹¹ váltott fel, megteremtve a megújuló energiaforrásból származó energiatermelés ösztönzésének egységes jogi alapjait. A Kiotói Jegyzőkönyvben foglaltaknak megfelelően ez megköveteli a tagállamoktól, hogy energiaigényük minél nagyobb hányadát megújuló energiaforrásból fedezzék. Az irányelv közös keretet hoz létre a megújuló energiaforrásokból előállított energia támogatására. Emellett a – korábban külön irányelvben¹² szabályozott – bioüzemanyagokra és folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket és fenntarthatósági kritériumokat is megállapítja. Az EU tagállamait nemzeti célkitűzések megállapítására kötelezi a megújuló energiaforrásokból előállított energiának¹³ a teljes bruttó energiafogyasztásban képviselt összarányára és a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedésben felhasznált részarányára vonatkozóan. A nemzeti célkitűzéseknek összhangban kell lenni azzal, hogy 2020-ig megvalósuljon a megújuló energiaforrásoknak a Közösség teljes bruttó energiafogyasztásában való részarányára vonatkozóan előírt 20 %-os minimum célkitűzés.

⁹ Anne Turbé – Arianna De Toni – Patricia Benito – Patrick Lavelle – Perrine Lavelle – Nuria Ruiz – Wim H. Van Der Putten – Eric Labouze – Shailendra Mudgal: *Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers*. Bio Intelligence Service, IRD, and NIOO, Report for the European Commission's DG Environment, 2010.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/77/EK irányelve (2001. szeptember 27.) a belső villamosenergia-piacon a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2003/30/EK irányelve (2003. május 8.) a közlekedési ágazatban a bio-üzemanyagok, illetve más megújuló üzemanyagok használatának előmozdításáról.

¹³ Részletekért lásd Olajos István: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 257.

A tagállamok továbbá biztosítják, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés valamennyi formájában felhasznált részaránya 2020-ban legalább az egyes tagállamokban közlekedési célra felhasznált végösszeg energiafogyasztás 10%-a legyen. Ezen célok elérése érdekében a tagállamok nemzeti cselekvési tervek kidolgozása révén intézkedéseket vezetnek be, melyek célja az energiahatékonyság, energiatakarékosság ösztönzése és a megújuló energiaforrásokból előállított energia részarányának növelése. A fogalommeghatározások között a biomasszát biológiailag lebontható hulladékként definiálja, ami a biohulladékok energiatermelési célú felhasználását vetíti előre. Ezek komposztálási célú alkalmazása például nagymértékben növelheti a talaj szervesanyag-tartalmát és alternatívául szolgálhat olyan régiókban, ahol nem áll rendelkezésre más szerves eredetű talajjavító. További talajokat érintő jelentősebb hatások a bioüzemanyag-gyártás alapjául szolgáló növénytermesztés következtében lezajló földhasználatbeli változások kapcsán várhatók, ugyanis ez egy újabb lendületet adhat a területek mezőgazdasági termelésbe vonásának. A talajokra gyakorolt hatások azonban attól is függenek, hogy újabb természetes élőhelyeket vagy a már korábban is mezőgazdaságilag hasznosított területeket használják-e energianövények termesztésére. Előbbi esetben a talajok szervesanyag-tartalmának, biodiverzitásának csökkenése várható, ellentétben az utóbbival, ami vélhetően nem okozna számottevő változást a korábbi talajállapotokhoz képest.¹⁴

Az EU Éghajlatváltozási Programjainak¹⁵ keretén belül számos jogszabály és intézkedés került már elfogadásra az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának csökkentése érdekében, melyek közül néhány az ezt elősegítő, megfelelő talajművelési és mezőgazdasági gyakorlatokkal kapcsolatos.¹⁶ Ugyanis a talaj szervesanyag-készletei, mint hatalmas szén rezervoárok, nagymértékben befolyásolják a globális felmelegedést és emellett jelentős hatást gyakorolnak a talaj szerkezetére és biodiverzitására egyaránt. Ezért is fontos, hogy a talaj szervesanyag-tartalmát érintő döntések meghozatala összetett szempontrendszer alapján történjen.

¹⁴ A terület uniós szabályozásának feldolgozásáról lásd Bányai Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, 2014, 275.; Fodor László: *Klímavédelem az energiajogban*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 15-36.; Szilágyi János Ede: Bevezetés az energiajogba, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 153-164.

¹⁵ Európai Éghajlatváltozási Program I. (2000-2004) és Európai Éghajlatváltozási Program II. (2005-)

¹⁶ A II. Éghajlatváltozási Program mezőgazdasági munkacsoportja által elkészített jelentés jó összefoglalást ad az ezzel kapcsolatos részletekről. European Climate Change Programme (ECCP), Working Group Sinks Related to Agricultural Soils: Final Report, in: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eccp/second/docs/finalreport_agricsoils_en.pdf (2017.10.25.)

2.3. Hulladékpolitika

A hulladékgazdálkodás közösségi jogi kereteinek kialakítása egészen az 1970-es évek közepéig nyúlik vissza, az első hulladék keretirányelv¹⁷ megszületéséig. Az évtizedek alatt bekövetkező jelentős változások eredményeként a jelenleg hatályos szabályozás központi elemévé a 2008/98/EK irányelv¹⁸ vált, amely a hulladékgazdálkodás általános szabályait határozza meg.¹⁹ A direktíva megköveteli a tagállamoktól, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a hulladékok ártalmatlanítása, illetve hasznosítása az emberi egészség és környezet károsodása/veszélyeztetése nélkül legyen biztosított. A 13. cikkében a víz, levegő, növény- és állatvilág mellett a talaj megőrzésének fontosságát is kiemeli. A talajokra és azok élővilágára elsősorban az irányelv I-II. mellékletei által nevesített ártalmatlanítási és hasznosítási műveletek jelenthetnek nagy kockázatot, amik a következők:

(1) Ártalmatlanítás: (a) Lerakás a talaj felszínére vagy a talajba (pl. hulladéklerakó stb.); (b) Talajban történő kezelés (pl. folyadékok vagy iszapok talajban történő biológiai lebontása stb.); (c) Mély-injektálás (pl. szivattyúzható anyagok kutakba, sódómokba vagy természetes üregekbe juttatása stb.); (d) Felszíni feltöltés (pl. folyadékok, iszapok elhelyezése árkokban, mélyedésekben, tározó vagy ülepítő tavakban stb.); (e) Lerakás műszaki védelemmel (pl. elhelyezés fedett, szigetelt, a környezettől és egymástól is elkülönített cellákban stb.); (f) Hulladékégetés szárazföldön

(2) Hasznosítás: (a) Talajban történő hasznosítás, amely mezőgazdasági vagy ökológiai szempontból előnyös.

A közösségi szabályozásban a hulladék egyre inkább, mint potenciális erőforrás jelenik meg, ösztönözve annak valamilyen módon történő hasznosítását. A hulladékhierarchiában²⁰ foglalt sorrendnek megfelelően történő hulladékgazdálkodás engedélyhez kötött, tervszerű folyamat, ami során szigorú garanciák (bejelentés, adatszolgáltatás, nyilvántartás és tájékoztatás kötelezettsége, hatósági ellenőrzés stb.) biztosítják a megfelelő működést.

Külön irányelvek²¹ rendelkeznek a hulladék talajban történő elhelyezésének, a hulladéklerakásnak és a hulladékégetésnek a részletszabályairól. Fontos megjegyezni, hogy a hulladéklerakás és -égetés, csak mint végső megoldások jelennek meg a hulladékkezelési eljárások között. Ez utóbbi azonban a hulladékok egyfajta hasznosításának tekinthető, ugyanis az égetéssel energia termelhető.

¹⁷ 75/442/EGK irányelv a hulladékokról.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

¹⁹ Fontos megjegyezni, hogy a közösségi jogszabályok egyszerűsítése érdekében hulladékolajok ártalmatlanításáról szóló 75/439/EGK és a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv beépült a keretirányelvbe.

²⁰ 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, 4. cikk

²¹ A Tanács 1999/31/EK irányelve (1999. április 26.) a hulladéklerakókról és Az Európai Parlament és a Tanács 2000/76/EK irányelve (2000. december 4.) a hulladékok égetéséről.

Ez fejeződik ki abban is, hogy a keretirányelv által felállított hulladékhierarchiában megelőzi a hulladékok ártalmatlanítását. A megalkotásuk óta többször módosított irányelvek alapvető célja olyan követelmények megfogalmazása, melyek alapjaiban határozzák meg a hulladékkezelés ezen formáinak sajátos szabályait. Szigorú engedélyezési eljárásnak kell megelőzni egy-egy hulladéklerakó, illetve -égető telep létrehozását, megszabva azok elhelyezését és működtetésük feltételeit. Továbbá az üzemeltetés során folyamatos ellenőrzések révén kell biztosítani azok zavartalan, környezetet nem veszélyeztető/károsító működését. Mindkét irányelv alapvető célként tűzi ki, a hulladékkezelés következtében fellépő, talajokat érintő negatív hatások megelőzését, illetve minimalizálását. Az azonban jól látszik, hogy a talaj védelme elsősorban 'csak' a talajvíz, illetve a felszín alatti vizek megóvása érdekében kap kitüntetett figyelmet.

A talaj szervesanyag-tartalmának szempontjából kiemelés érdemel még az a közösségi törekvés, mely a hulladéklerakóba kerülő biológiailag lebontható települési hulladék mennyiségének csökkentését tűzte ki célul. Ez megjelenik mind a hulladék keretirányelvben, mind a hulladéklerakókról szóló direktívában egyaránt. Így előrevetíthető, hogy a biohulladékok komposztálásának uniós szintű ösztönzése a jövőben – az ártalmatlanítás egy lehetséges alternatívájaként – nagymértékben hozzájárulhat a talajok szervesanyag-utánpótlásához és nem utolsósorban az üvegházhatású gázkibocsátás csökkenéséhez is. Továbbá a téma fontosságát mutatja az a tény is, hogy a Bizottság zöld könyvet²² és közleményt²³ is kiadott a biohulladék-gazdálkodásról, amivel a hulladék keretirányelv 22. cikkének eleget téve a biohulladék-gazdálkodásra vonatkozó minimumkövetelmények megalkotását készítette elő.

A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása is külön irányelv²⁴ hatálya alá tartozik. A talaj és felszín alatti vizek szennyezése, illetve a szennyvíziszap nehézfém koncentrációja révén nagymértékben csökkenhet a talaj biodiverzitása és ezáltal termékenysége is. Többek között ezért is fontos, hogy a szennyvíziszap felhasználásával, kezelésével kapcsolatban olyan alapvető rendelkezéseket, határértékeket (nehézfémek: Cd, Cr, Cu, Hg, Ni, Pb, Zn) tartalmaz, amiket a gazdák nem hagyhatnak figyelmen kívül. Az uniós talajvédelem egyik korai megjelenési formájaként is tekinthetünk erre az irányelvre, ugyanis preambulumban a következőt fogalmazza meg: „... ennek az irányelvnek az is célja, hogy bizonyos kezdeti közösségi intézkedéseket hozzon létre a talaj védelmére vonatkozóan”.

²² Zöld könyv az Európai Unió biohulladék-gazdálkodásáról, COM (2008) 811

²³ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az Európai Unióban a biohulladék-gazdálkodás terén meghozandó jövőbeni intézkedésekről, COM (2010) 235

²⁴ A Tanács 86/278/EGK irányelve (1986. június 12.) a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet és különösen a talaj védelméről.

2.4. Vízpolitika

Mivel a környezeti elemek nem kezelhetők egymástól függetlenül, nem tekinthetünk el a vizeink nem megfelelő kezelése következtében fellépő talajvesztélyezettető tényezőktől sem. A közösségi vízügyi politika vázát képező Víz Keretirányelv²⁵ fő célkitűzése – amellet, hogy meghatározza az uniós vizek mennyiségi és minőségi védelmének kereteit – minden felszíni és felszín alatti víztest jó állapotának elérése, illetve fenntartása, kiemelve többek között a vízi ökoszisztémáktól közvetlenül függő szárazföldi ökoszisztémák védelmét is.²⁶ A megfelelő vízgazdálkodás eredményeként csökkenthető a víz okozta erózió, a talajtömörödés kockázata és az áradásos/aszályos területek kiterjedése egyaránt. A vízvédelemnek emellett – a víztestek jó ökológiai és minőségi állapotának elérésén keresztül – jelentős szerepe van a talajok szennyezésének megakadályozásában is.²⁷ További kiemelkedő jelentősége a Víz Keretirányelvnek, hogy a víz védelme érdekében a tagállamokat olyan intézkedések meghozatalára ösztönzi, amik közvetett módon elősegítik a termőtalajok megóvását is. Többek között jó példa erre a felszíni és felszín alatti vizek agrárterületekről származó pont és diffúz szennyezések elleni védelme. Kiemelt figyelmet érdemel az a hazánkban is érvényesülő tendencia, miszerint egyre nagyobb mértékű az illegális kútfúrások száma. Egy 2014. évi ombudsmani jelentés²⁸ szerint ezek jellemzően háztartási vízigényt kielégítő, valamint mezőgazdasági öntözés céljára létesített kutak.²⁹ A jövő nemzedékek szószólója nemrég megjelent elvi állásfoglalásában³⁰ is ezzel kapcsolatos aggodalmának ad hangot egy olyan törvényjavaslat³¹ kapcsán, mely lehetővé tenné akár 80 méter mélységű háztartási célú kutak létesítését engedély és bejelentés nélkül. Ezek amellet, hogy veszélyeztetik a fenntartható vízgazdálkodást, nagymértékben megnövelik a víz- és talajszennyezés kockázatát és adott esetben jelentősen csökkentik az eredményes kármentesítés valószínűségét is, sokszor teljesen ellehetetlenítve azt.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

²⁶ Uo. 1. cikk

²⁷ Szilágyi János Ede: Current challenges concerning the law of water services in Hungary, *Lex et Scientia*, 2016/1, 72-79.; Szilágyi János Ede: *Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 110-140.; Szilágyi János Ede: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 477-480., 483-488.; Szilágyi János Ede: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2012/30/2, 577-599.

²⁸ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös Jelentése az AJB-5376/2014. számú ügyben, Budapest, 2014.

²⁹ Erről lásd még Szilágyi János Ede: Aktualitások a mezőgazdasági vízjog köréből, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 433-434.

³⁰ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelmében, in: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/2704088/Elvi+%C3%A1ll%C3%A1sfogl%C3%A1s+a+felsz%C3%ADn+alatti+vizek+v%C3%A9delm%C3%A9ben.pdf> (2017.10.25.)

³¹ T/15373 számú módosító törvényjavaslat: Egyes törvényeknek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról

Ehhez kötődik szorosan az ún. Nitrát Irányelv³² is, melynek célja az emberi egészség és vízi ökoszisztémák megóvása a – főként mezőgazdasági eredetű – nitrátszennyezésekkel szemben. Ezt elsősorban az agrárterületekre kijuttatott nitrogén műtrágyák és szerves trágyák mennyiségének korlátozásával kívánja elérni. Továbbá megköveteli, hogy a szerves és hígtrágya tárolása ne a környezetet, elsősorban a felszín alatti és felszíni vizeket veszélyeztető, illetve károsító módon történjen. A tagállamoktól elvárja, hogy jelöljenek ki ún. Nitrátérzékeny területeket ('Nitrate Vulnerable Zones') és dolgozzanak ki cselekvési programokat a nitrátszennyezés csökkentése érdekében.³³ Tehát a nitrátérzékeny területeken a gazdálkodók a cselekvési programmal összhangban végezhetik tevékenységüket és számos intézkedés megtételére kötelezhetők a tagállam által kidolgozott – Bizottság által elfogadott – ún. helyes mezőgazdasági gyakorlatnak megfelelően. Egy az EU 15 tagállamára kiterjedő jelentés szerint 2000-2003 között a nitrogén műtrágya alkalmazása 6%-kal, a foszfáté 15%-kal csökkent az 1996-1999 közötti időszakhoz képest.³⁴ Az irányelv a talajok nitrát- és foszfátterhelésének csökkentésével pozitív hatást jelenthet a talaj biodiverzitására is. Egyes előrejelzések szerint a műtrágya input csökkenéséből eredő primer produkciós veszteség nem befolyásolja nagymértékben a talajban kötött szén mennyiségét, tehát nem veszélyezteti a klímaváltozás elleni küzdelem sikerességét és a talajvédelem célkitűzéseit sem.³⁵

De jelentős szerepe van a Víz Keretirányelv céljainak megvalósulását segítő további irányelveknek³⁶ is, melyek a vízi környezetbe kibocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről szólnak. Mellékleteikben megtalálhatók felsorolva azok a veszélyes anyagok, melyek kibocsátása tiltott (1. lista), illetve korlátozott (2. lista). Továbbá említést érdemelnek egyes sajátos vízhasználatához kötődő követelményeket megfogalmazó jogforrások is, ugyanis közvetett módon ezeken keresztül is érvényesülhetnek talajvédelmi érdekek.

³² A Tanács 91/676/EGK irányelve (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.

³³ A direktíva azonban felmentést ad a területek kijelölése alól azon tagállamoknak, amelyek a cselekvési programokat ezen irányelvvel összhangban teljes területükön alkalmazzák.

³⁴ René Schils – Peter Kuikman – Jari Liski – Marcel Van Oijen – Pete Smith – Jim Webb – Jukka Alm – Somogyi Zoltan – Jan Van Den Akker – Mike Billett – Bridget Emmett – Chris Evans – Marcus Lindner – Taru Palosuo – Patricia Bellamy – Robert Jandl – Ronald Hiederer: *Review of existing information on the interrelations between soil and climate change*. ClimSoil Final Report. European Communities, 2008.

³⁵ Barbara Hudec – Carolin Kaufmann – Ruta Landgrebe-Trinkunaite – Sandra Naumann: *Evaluation of soil protection aspects in certain programmes of measures adopted by Member States*. European Commission's DG Environment, 2007.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/11/EK irányelve (2006. február 15.) a Közös vízi környezetbe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről és Az Európai Parlament és a Tanács 2006/118/EK irányelve (2006. december 12.) a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről.

Ilyen például az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló 98/83/EK,³⁷ a fürdővizek minőségéről szóló 2006/7/EK³⁸ és a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv³⁹ is. Ez utóbbi amellett, hogy meghatározza a szennyvíztisztítás technológiai követelményeit, szabályokat fogalmaz meg a szennyvíziszapra vonatkozóan is, de a felhasználásával kapcsolatosan nem tartalmaz rendelkezéseket. A mezőgazdasági területen történő felhasználást a már említett 86/278/EGK irányelv szabályozza, ugyanakkor a nem mezőgazdasági területekre vonatkozóan máig nem született uniós jogszabály.

2.5. Levegőpolitika

A talajszennyezés nemcsak vízen keresztül, de a légkörből is megtörténhet, melynek legjellemzőbb formái a száraz és nedves ülepedés. A talajvédelem szempontjából ezért is fontosak azok a közösségi joganyagban fellelhető jogszabályok, melyek célja elsősorban a levegőminőség védelme. A szabályozás központi elemét az 1992-ben elfogadott Levegőminőség-védelmi Keretirányelv⁴⁰ képezte, mely többek között leírta a legfontosabb alapelveket és meghatározta a levegőminőség vizsgálatának és védelmének kereteit az EU-ban. Az uniós levegőtisztaság-védelem további pilléreit a keretirányelvet kiegészítő ún. leányirányelvek⁴¹ adták, melyek egyes veszélyes anyagok légkörbe jutásával kapcsolatban fogalmaztak meg elveket, követelményeket, levegőminőségi határértékeket. Azonban figyelemmel a legfrissebb egészségügyi és tudományos eredményekre és a tagállamok tapasztalataira, 2008-ban megújították a keretirányelvet és egységes szerkezetbe foglalták az első három leányirányelvet.⁴² Erre többek között az érthetőség, az egyszerűsítés és az igazgatás hatékonysága érdekében volt szükség.

³⁷ A Tanács 98/83/EK irányelve (1998. november 3.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/7/EK irányelve (2006. február 15.) a fürdővizek minőségéről és a 76/160/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

³⁹ A Tanács 91/271/EGK irányelve (1991. május 21.) a települési szennyvíz kezeléséről.

⁴⁰ A Tanács 96/62/EK irányelve (1996. szeptember 27.) a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről.

⁴¹ I. leányirányelv: A Tanács 1999/30/EK irányelve (1999. április 22.) a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről. II. leányirányelv: Az Európai Parlament és a Tanács 2000/69/EK irányelve (2000. november 16.) a környezeti levegőben található benzolra és szén-monoxidra vonatkozó határértékekről. III. leányirányelv: Az Európai Parlament és a Tanács 2002/3/EK irányelve (2002. február 12.) a környezeti levegő ózontartalmáról. IV. leányirányelv: Az Európai Parlament és a Tanács 2004/107/EK irányelve (2004. december 15.) a környezeti levegőben található arzénről, kadmiumról, higanyról, nikkelről és policiklusos aromás szénhidrogénekről.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról.

A tagállamokat a határértékek betartása, a levegő minőségének javítása, illetve fenntartása érdekében különböző intézkedések megtételére kötelezi. A tagállamok zónákat és agglomerációkat jelölnek ki területükön, ahol az irányelv rendelkezéseinek megfelelően rendszeres levegőminőség méréseket és vizsgálatokat végeznek. Azokon a területeken, ahol fennáll a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye, a tagállamok rövid távú cselekvési tervet dolgoznak ki, melyben ismertetik a meghozandó intézkedéseket⁴³ a veszély elhárítása, valamint a bekövetkező esemény időtartamának csökkentése érdekében. Amennyiben a szennyezési szintek bármely helyen meghaladják a küszöbértéket, levegőminőségi tervek életbe léptetésével intézkedéseket eszközölnek a levegőminőség javítására. A nemzeti hatóságoknak továbbá gondoskodniuk kell a nyilvánosság (lakosság, környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi és egyéb érintett szervezetek) megfelelő tájékoztatásáról is, a nemzeti kormányoknak pedig éves jelentéstételi kötelezettségük van a jogszabály hatálya alá tartozó valamennyi szennyező anyagról.

Talajvédelmi szempontból legfontosabb szennyezőknek a nehézfémek, kén-dioxid, nitrogén-oxidok, policiklusos aromás szénhidrogének (PAH) és a poliklórozott bifenilek (PCB) tekinthetők. Az ezekkel kapcsolatos részletszabályok tehát – a nehézfémek és a PAH-ok kivételével – a már említett 2008/50/EK irányelv részét képezik. Ezzel szemben a negyedik leányirányelv megőrizte önállóságát és mind a mai napig nagy jelentőséggel bír, ugyanis az arzén, kadmium, higany és nikkel a környezeti levegőben található szennyeződéskoncentráción túl, ülepedés útján a talajban és így a talajvízben való felhalmozódással komoly hatást gyakorolnak az emberi egészségre – ideértve a táplálékláncot is – és a környezetre egyaránt. Rendelkezik a szennyezőanyag-tartalomra vonatkozó célértékekről és a szükséges intézkedések meghozatalára kötelezi a tagállamokat az emberi egészségre és a környezet egészére gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése érdekében.

2.6. Ipari kibocsátások, vegyi és terménővelő anyagok

A levegőbe, vízbe vagy a talajba történő kibocsátások egymástól független csökkentésére vonatkozó, eltérő megközelítések a környezet egészének védelme helyett a szennyezés egyik környezeti elemből a másikba való átkerülését segíthetik elő. Ezért indokolt egy olyan integrált megközelítés kialakítása, amely a levegőbe, a vízbe és a talajba történő kibocsátások megelőzését és csökkentését, a hulladékgazdálkodást, az energiahatékonyságot és a baleset-megelőzést is magában foglalja.

⁴³ A tervek például előírhatnak intézkedéseket bizonyos tevékenységek (pl.: közúti forgalom, az építkezési munkák, bizonyos ipari tevékenységek) szabályozására, és amennyiben szükséges, felfüggesztésére, amelyek hozzájárulnak a határértékek, célértékek vagy riasztási küszöbértékek túllépéséhez.

Ennek elérésére hivatott az ún. IPPC Irányelv,⁴⁴ melynek alapja, hogy a nagy szennyezőanyag-kibocsátású ipari létesítmények⁴⁵ egyetlen, az összes környezeti elemre vonatkozó terhelést szabályozó engedélyt kapnak. Az engedélynek eszerint tartalmaznia kell: (1) a környezet egészének magas szintű védelméhez, valamint annak biztosításához szükséges intézkedéseket az általános elveknek megfelelően; (2) a szennyező anyagok kibocsátási határértékeit, vagy az ezzel egyenértékű paramétereket, műszaki intézkedéseket; (3) a talaj és a felszín alatti víz védelmét célzó megfelelő előírásokat, illetve (4) az ellenőrzési követelményeket. Az engedély feltételeit az elérhető legjobb technikák alapján kell meghatározni. Ha az ipari tevékenység veszélyes anyagok felhasználása, előállítása vagy kibocsátása révén magában hordozza a talaj és a felszín alatti vizek szennyeződésének lehetőségét a létesítmény telephelyén, az üzemeltetőnek az üzembe helyezés előtt vagy a létesítmény engedélyének frissítése előtt ún. alapállapot-jelentést kell készítenie, és azt be kell nyújtania az illetékes hatóságnak. Alapvető monitoring követelményként a talajok esetében legalább 10 évenkénti időszakos ellenőrzést ír elő a direktíva, feltéve, ha az illetékes hatóság nem rendelkezik másképp.⁴⁶ Amennyiben az alapállapot-jelentésben rögzített állapothoz viszonyítva a létesítmény a szóban forgó veszélyes anyagok kibocsátásával jelentős mértékű szennyezést okozott a talajban vagy a felszín alatti vizekben, az üzemeltető ezen állapot helyreállítása érdekében megteszi a szennyeződés kezeléséhez szükséges intézkedéseket.⁴⁷ Az irányelv preambuluma kihangsúlyozza, hogy többek között a talajvédelmi szempontok érvényesülése is - tekintettel az EU talajvédelemre vonatkozó tematikus stratégiájára⁴⁸ - indokolta a korábbi jogszabály⁴⁹ felülvizsgálatát. Azonban az Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és Hulladékszállítási Nyilvántartás 2009. évi adatai alapján még mindig elég alacsony azoknak az eseteknek a száma, amik szennyező anyagok talajba történő kibocsátásáról számolnak be (144), ahhoz képest, hogy csaknem 3000 létesítmény jelentett vízbe és több mint 11000 létesítmény levegőbe történő kibocsátást.⁵⁰ Számos potenciálisan környezetszennyező tevékenység azonban nem esik az ipari kibocsátásokról szóló irányelv hatálya alá, mivel az csak a működő létesítményekre vonatkozik.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése).

⁴⁵ Az irányelv I. melléklete alapján ilyenek például: fémfeldolgozó, kohászati, vegyi anyaggyártó, hulladékkezelő létesítmények, állattartó telepek stb.

⁴⁶ Uo. 16. cikk

⁴⁷ Uo. 22. cikk

⁴⁸ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A talajvédelemről szóló tematikus stratégia, SEC (2006) 620, SEC (2006) 1165, COM/2006/0231 végleges

⁴⁹ A Tanács 96/61/EK irányelve (1996. szeptember 24.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről.

⁵⁰ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A talajvédelemről szóló tematikus stratégia végrehajtása és a folyamatban lévő tevékenységek, COM/2012/046

A vegyi anyagok közül talán a növényvédő szerek gyakorolják a legnagyobb hatást talajaink állapotára, ugyanis perzisztenciájuk, toxicitásuk és a bioakkumuláció révén jelentős mértékben veszélyeztetik az élő szervezeteket. Az ezzel kapcsolatos közösségi szabályozás első állomásának a 79/117/EK irányelv⁵¹ tekinthető, amit azonban – az 1991-ben elfogadott növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló irányelvvel⁵² együtt – egy 2009. évi rendelet⁵³ helyezett hatályon kívül. A rendelet célja, hogy biztosítsa mind az emberek és állatok egészségének, mind a környezetnek a magas szintű védelmét, és hogy javítsa a belső piac működését a növényvédő szerek forgalomba hozatalára vonatkozó szabályok harmonizálásával, és ezzel egyidejűleg a mezőgazdasági termelés fokozásával. Fontos rendelkezéseket tartalmaz a növényvédő szerek EU-ban történő értékesítésének, alkalmazásának és ellenőrzésének engedélyezésével kapcsolatban. Előírásokat fogalmaz meg továbbá a növényvédő szerek összetételére és az engedélyezést megelőző, a környezetre és az emberi egészségre gyakorolt hatást megállapító kockázatelemzésre. Megadja a peszticidekben felhasználható hatóanyagok körét és az új hatóanyag bevezetésére vonatkozó eljárást. A növényvédő szerekkel szemben támasztott alapvető elvárás, hogy az ne terhelje elfogadhatatlan mértékben a környezetet, különös tekintettel az alábbi szempontokra: (1) peszticid további sorsa és eloszlása a környezetben, különösen a felszíni vizek, ideértve a torkolati és parti vizeket is, a felszín alatti vizek, valamint a levegő és a talaj szennyezését illetően, figyelembe véve a nagy hatótávolságú környezeti szállítást követően a felhasználásától távol eső helyszíneket; (2) a nem célszervezetekre gyakorolt hatása, beleértve az e fajok viselkedésére gyakorolt hatást; (3) a biológiai sokféleségre és az ökoszisztémára gyakorolt hatása. Fontos kiemelni két további rendeletet, amelyek a hatóanyagokra és növényvédő szerekre vonatkozó adatszolgáltatási követelményeket határozzák meg.⁵⁴ Ennek részeként kiterjedt vizsgálatokat kell végezni többek között a peszticid talajra, talaj élővilágra gyakorolt hatásait illetően is, melyeket mellékleteikben részletesen fel is sorolnak (1. tábla). A rendeletekben megállapított követelmények minimális adatszolgáltatási kötelezettséget jelentenek.

⁵¹ A Tanács 79/117/EGK irányelve (1978. december 21.) a meghatározott hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerek forgalomba hozatalának és használatának tilalmáról.

⁵² A Tanács 91/414/EGK irányelve (1991. július 15.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 1107/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

⁵⁴ A Bizottság 283/2013/EU rendelete (2013. március 1.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében a hatóanyagokra vonatkozó adatszolgáltatási követelmények meghatározásáról és a Bizottság 284/2013/EU rendelete (2013. március 1.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében a növényvédő szerekre vonatkozó adatszolgáltatási követelmények meghatározásáról.

A. RÉSZ Kémiai növényvédő szerek	B. RÉSZ Mikroorganizmusokat tartalmazó készítmények
A növényvédő szer sorsa és viselkedése talajban	A termék sorsa és viselkedése a környezetben
A talaj nem célzott mezo- és makrofaunájára gyakorolt hatás	Nem célzott szervezetekre (pl.: talajmikrobák, ízeltlábúak, földigiliszták) gyakorolt hatása
A talajon belüli nitrogénátalakításra gyakorolt hatás	

1. tábla

A talajt és annak élővilágát leginkább érintő, növényvédő szerekre vonatkozó adatszolgáltatási követelmények a 284/2013/EU rendelet alapján.

A növényvédő szerekkel kapcsolatos uniós szabályozást a Bizottság 2006-ban kiadott „*Tematikus stratégia a peszticidek fenntartható használatáról*” című közleménye⁵⁵ és az ebben megfogalmazottaknak eleget tevő 2009/128/EK irányelv⁵⁶ teszi teljessé. A közlemény szerint a peszticidek használata miatti kockázatok csökkentése és a nemkívánatos hatások megelőzése érdekében tett valamennyi erőfeszítés ellenére még mindig nem kívánt mennyiségű peszticid található a környezeti közegekben, különösen a talajban és a vízben. Ezért elengedhetetlenül fontos ösztönözni az ésszerű és pontos peszticid-használatot, valamint a megfelelő termény- és talajgazdálkodási gyakorlatokat. Az irányelv ennek érdekében olyan keretet hoz létre, amelynek célja a peszticidek fenntartható használatának elérése azok emberi egészségre és környezetre jelentett veszélyének és kifejtett hatásának csökkentése által, valamint az integrált növényvédelem és az alternatív megközelítések vagy technikák előmozdítása révén. A III. mellékletében például lefekteti az integrált növényvédelem általános elveit és előírja, hogy a károsítók megjelenésének megelőzése vagy megsemmisítése érdekében előnyben kell részesíteni a következő megoldásokat: (1) vetésforgó; (2) megfelelő termesztési technikák alkalmazása (pl.: kései vetés, vetési időpont és sűrűség, alávetés, kímélő talajművelés, metszés és direkt vetés); (3) adott esetben rezisztens/toleráns növényfajták, standard/fémzárolt vetőmagok és szaporítóanyagok használata; (4) kiegyensúlyozott trágyázási, meszezési és öntözési/vízvezetési gyakorlatok alkalmazása; (5) a károsítók elterjedésének megakadályozása higiéniai intézkedések révén (pl. a gépek és berendezések rendszeres tisztításával); (6) a fontos hasznos szervezetek védelme és erősítése, pl. megfelelő növényvédelmi intézkedésekkel vagy a termelőhelyeken belül és kívül ökológiai infrastruktúrák alkalmazásával.

⁵⁵ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Tematikus stratégia a peszticidek fenntartható használatáról, COM (2006) 372

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/128/EK irányelve (2009. október 21.) a peszticidek fenntartható használatának elérését célzó közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

Mindenképp fontos még megemlíteni – a legutóbb 2010-ben módosított – perzisztens szerves szennyezőkről (POP) szóló irányelvet,⁵⁷ ugyanis a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyezőanyagok nem felhasználható vagy gondatlanul kezelt készletei súlyosan veszélyeztethetik a környezetet és az emberi egészséget, például a talaj és a felszín alatti víz szennyezése révén. Továbbá kiemelendő az ún. REACH rendelet⁵⁸ is, mely alapvető jelentőségű rendelkezéseket tartalmaz a vegyi anyagok regisztrációjáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról.

A biztonságos és megfelelő minőségű élelmiszer előállítás folyamatában ellenőrizni szükséges a növénytermesztés során felhasznált anyagokat, így a talajba vagy növényre juttatott termésmnövelő anyagokat is. Alkalmazásuk során biztosítani kell, hogy ne jelentsenek veszélyt és ne okozzanak kedvezőtlen hatást az egészségre és környezetre, beleértve a talajt is. A biztonságos és körültekintő felhasználás érdekében születtek meg a termésmnövelő anyagok forgalomba hozatalának és felhasználásának uniós szabályai. Ilyen a napjainkig többször módosított 2003/2003/EK rendelet⁵⁹ is, melynek célja az ún. EK műtrágyák (Európai Közöségi műtrágyák) kereskedelmi forgalmazására vonatkozó rendelkezések rögzítése. A rendelet a címkézési és csomagolási szabályok mellett kitér a műtrágyák minőségi követelményeire is, különös tekintettel a hatóanyagra, az oldhatóságra és szemcseméretre.

2.7. Környezeti hatásvizsgálat és környezeti menedzsment (EMAS)

A környezeti hatásvizsgálatok célja, annak megállapítása, hogy bizonyos tevékenységek megvalósítása vélhetően milyen környezeti hatással, illetve kockázattal jár. Az EU 1985-ben fogadta el ezzel kapcsolatosan az első irányelvet,⁶⁰ ami az elmúlt három évtizedben többször is módosult. Egy 2009. évi bizottsági jelentés⁶¹ kiemelte az irányelv erősségeit, és azokat a területeket, amikben javulást kell elérni. Ezt követően megindult a jogszabály felülvizsgálata, melyet széles társadalmi konzultáció előzött meg.

⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 850/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról és a 79/117/EGK irányelv módosításáról.

⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) 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.

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/2003/EK rendelete (2003. október 13.) a műtrágyákról.

⁶⁰ A Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

⁶¹ A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a KHV-irányelv alkalmazásáról és hatékonyságáról (a 97/11/EK és a 2003/35/EK irányelvvel módosított 85/337/EGK irányelv), COM(2009) 378.

A revízió szükségét mindenekelőtt a 30 év alatt felhalmozott tapasztalatok és az EU bírósági esetjog beépítése, illetve az időközben jelentős változásokon átesett uniós jogszabályok figyelembe vétele indokolta. Ennek eredményeként született meg az irányelv módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt, kodifikált változata,⁶² amin azóta a 2014/52/EU direktíva⁶³ eszközölt némi változtatást. A 3. cikkben előírja minden egyedi esetre vonatkozóan az egyes projektek közvetett és közvetlen hatásainak azonosítását és értékelését a következő tényezőkre: (1) a lakosságra és az emberi egészségre; (2) a biológiai sokféleségre, különös figyelemmel a 92/43/EGK irányelv és a 2009/147/EK irányelv alapján védett fajokra és élőhelyekre; (3) a földterületre, a talajra, a vizekre, a levegőre és az éghajlatra; (4) az anyagi javakra, a kulturális örökségre és a tájra; illetve (5) ezek kölcsönhatására. Az irányelv I. melléklete sorolja fel azokat a tevékenységeket, melyek minden esetben hatásvizsgálat-kötelesek, míg II. melléklete azokat a projekteket, melyek esetében a tagállamok diszkrecionális joga a környezeti hatásvizsgálat kötelezettségének előírása a III. mellékletben meghatározott kritériumoknak megfelelően. Az irányelv tehát elsősorban az eljárásrendet szabályozza, konkrét szakmai követelményeket nem fogalmaz meg. Fontos megemlíteni, hogy a 2014. évi módosítás révén jelentős mértékben erősödött a talaj, mint természeti erőforrás, szerepe a környezeti hatásvizsgálat során, amit többek között jól mutat az irányelv preambuluma alábbi bekezdése is: *„A talajvédelmi tematikus stratégia című, 2006. szeptember 22-i bizottsági közlemény és az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve kiemeli a talaj mint erőforrás fenntartható használatának fontosságát, valamint azt, hogy foglalkozni kell a lakott területek kiterjedésének fenntarthatatlan növekedésével (területelvonás). Az Egyesült Nemzetek égisze alatt 2012. június 20-22-én Rio de Janeiróban megtartott fenntarthatósági konferencia záróokmánya elismeri a helyes területgazdálkodás (a talajjal való gazdálkodást is ideértve) gazdasági és társadalmi jelentőségét, valamint a földterületek állapotromlásának visszafordítására irányuló sürgős fellépés szükségességét. Ezért a köz- és a magánprojekteknél számításba kell venniük és korlátozniuk kell azokat a hatásukat, amelyeket a földterületekre és ezen belül különösen a területelvonásra, valamint a talajra és ezen belül különösen a szervesanyag-tartalomra, az erózióra, a tömörödéssre és a talajlejárásra gyakorolnak; e tekintetben a megfelelő nemzeti, regionális és helyi szintű területhasznosítási tervek és politikák is relevánsak.”* Azonban azt fontos megjegyezni, hogy a tagállamoknak az irányelv átültetéséhez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseiket 2017. május 16-ig kellett hatályba léptetniük, így ezek az erősebb talajvédelmi garanciák csak később éreztetethetik jótékony hatásukat.

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

⁶³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/52/EU irányelve (2014. április 16.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU irányelv módosításáról.

Hasonló szerepet tölt be az ún. stratégiai környezeti hatásvizsgálat is, melynek célja a környezeti szempontok érvényre juttatása különböző tervek és programok kidolgozása során, illetve azok elfogadása vagy jogalkotási eljárásra bocsátása előtt. Az erre vonatkozó irányelv⁶⁴ ugyanis előírja az egyes tervezés alatt álló politikák és programok várható környezetre gyakorolt hatásának vizsgálatát. Emellett folyamatos ellenőrzési, jelentési és tájékoztatási kötelezettség is terheli a tagállamokat, ugyanis figyelemmel kell kísérniük a tervek és programok végrehajtásának jelentős környezeti hatásait, többek közt azért, hogy korai szakaszban azonosíthassák az előre nem látható kedvezőtlen hatásokat és megtehessek a megfelelő korrekciós intézkedéseket.

Nem hanyagolhatók el a vállalkozások és egyes iparágak gazdasági tevékenysége során fellépő környezeti hatások sem. Az EU a környezeti menedzsment területének közösségi jogi szabályozásával lehetőséget biztosít ezen entitásoknak környezeti teljesítményük javítására.⁶⁵ Ennek alapjait az 1992-ben bevezetett és azóta többször felülvizsgált EU EMAS rendelet⁶⁶ teremtette meg. A rendelet a környezetbarát gazdasági működést környezetvédelmi vezetési rendszerek kialakítása és alkalmazása, azok teljesítményének szisztematikus, objektív és rendszeres időközönkénti értékelése, a környezeti teljesítményre vonatkozó tájékoztatás, a nyilvánossággal és más érdekelt felekkel folytatott nyílt párbeszéd, valamint a szervezetek munkavállalóinak aktív bevonása és megfelelő képzése révén kívánja elérni. Az I. mellékletében külön megemlíti a földhasználatot és talajszennyezést, a természeti erőforrások és nyersanyagok felhasználását, valamint a biológiai sokféleségre gyakorolt hatásokat, mint közvetlen környezeti tényezőket, amiket működése során minden szervezetnek figyelembe kell vennie.

Az ökocímkék és környezetbarát termékjelzések alkalmazása a tudatos fogyasztói magatartás kialakításával ugyancsak segíti a környezetkímélő gazdálkodási formák szélesebb körű terjesztését, ami nagymértékben hozzájárul az ökoszisztémákat érő környezeti terhelés minimalizálásához. A gazdálkodóknak ugyanis olyan követelményrendszernek kell megfelelniük, melyek alapvető célja a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás. A közösségi szabályozás keretét a 834/2007/EK tanácsi rendelet⁶⁷ jelöli ki, mely többek között tartalmazza az ökológiai termelésre alkalmazandó főbb célokat és általános elveket, valamint ismerteti a termelésre, a címkézésre, az ellenőrzésre vonatkozó alapvető szabályokat. Meglepően előremutató szabályokat találunk a talajokkal kapcsolatos gazdálkodást illetően, ami modern talajvédelmi szemléletről árulkodik.

⁶⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

⁶⁵ Fontos kihangsúlyozni, hogy a rendszer önkéntes alapú, az EMAS rendelet a vállalkozások számára nem kötelező.

⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1221/2009/EK rendelete (2009. november 25.) a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről és a 761/2001/EK rendelet, a 2001/681/EK és a 2006/193/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

⁶⁷ A Tanács 834/2007/EK rendelete (2007. június 28.) az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az irányelv preambuluma például többször is kiemeli a talajtermékenység megőrzésének és a talajerózió megelőzésének fontosságát. Ezeket többek között az ökológiai termelés révén látja biztosítottak, amelynek célja olyan fenntartható mezőgazdasági igazgatási rendszerek létrehozása, amelyek: (a) tiszteletben tartják a természeti rendszereket és ciklusokat, valamint fenntartják és erősítik a talaj, a víz, a növények és az állatok egészségét, továbbá a közöttük fennálló egyensúlyt; (b) hozzájárulnak a magas szintű biológiai sokféleséghez; (c) felelősen használják az energiát és a természeti erőforrásokat, úgymint a vizet, a talajt, a szerves anyagokat és a levegőt.

A gazdálkodásra alkalmazandó konkrét elvek között szerepel a talaj élővilágának, valamint a talaj természetes termőképességének, a talaj stabilitásának és a talaj biodiverzitásának fenntartása és erősítése, a talajtömörödés és a talajerózió megelőzése és az ellene való küzdelem, továbbá a növényeknek elsősorban a talaj ökoszisztémáján keresztül táplálása. További hasonló szabályok fogalmazódnak meg a növénytermesztésre és állattartásra vonatkozó rendelkezések között is (2. tábla).

Növénytermesztési szabályok	Állattartási szabályok
az ökológiai növénytermesztés során olyan földművelési és növénytermesztési gyakorlatot kell alkalmazni, amely fenntartja vagy növeli a talaj szervesanyag-tartalmát, fokozza a talajstabilitást és a talaj biodiverzitását, valamint megelőzi a talajtömörödést és a talajeróziót	az állatok számára folyamatos hozzáférést kell biztosítani szabadtéri területhez, lehetőleg legelőhöz, amennyiben az időjárási viszonyok és a talaj állapota ezt megengedi; kivéve, ha az emberi és állati egészség védelmével kapcsolatosan korlátozásokat és kötelezettségeket írnak elő közösségi jogszabályok alapján
a talaj termőképességét és biológiai aktivitását többéves vetésforgóval kell fenntartani és növelni, amely magában foglalja a pillangósokat és más zöldtrágya-növényeket, valamint az állati szerves trágya vagy az ökológiai termelésből származó - mindkét esetben lehetőség szerint komposztált - szerves anyagok alkalmazásával	az állatok számát úgy kell korlátozni, hogy minimális legyen az állatok által okozott túllegelés, talajtaposási kár, erózió vagy a trágyájuk szétszóródása általi szennyezés

2. tábla

A talajvédelmi szempontból legjelentősebb növénytermesztésre és állattartásra vonatkozó szabályok a 834/2007/EK rendelet alapján.

Összességében tehát megállapítható, hogy az irányelvben megfogalmazott művelési technikák jótékony hatással vannak a talajra és annak élővilágára egyaránt. Azonban ha azt nézzük, hogy az EU mezőgazdaságilag hasznosított területeinek csak 6,2 %-án folytatnak jelenleg ökológiai gazdálkodást, nem beszélhetünk általános jelenségről. Annak ellenére, hogy az utóbbi években folyamatos növekedés volt megfigyelhető, ami remélhetőleg a jövőben is folytatódik majd.⁶⁸

⁶⁸ Eurostat, 2015: Ökológiai gazdálkodási statisztikák, in: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics (2017.10.25.)

3. Közös mezőgazdasági politika (KAP)

Európa területének jelentős hányadán mezőgazdasági termelés folyik, ami tájaink és élőhelyeink állapotán keresztül nagymértékben befolyásolja többek között a talajt is. Az itt végzett agrártevékenységek, művelési módok meghatározásakor tehát nem hagyhatók figyelmen kívül a környezet- és természetvédelmi szempontok sem. Az EU Bizottság által 2001-ben kiadott Biodiverzitás Akcióterv (Biodiversity Action Plan for Agriculture) például olyan – a Közös Agrár Politika (CAP-Common Agricultural Policy) részeként elfogadott – agrár-környezetvédelmi intézkedések és kompenzációs támogatások bevezetését sürgeti, amik a környezetbarát és fenntartható gazdálkodási módok és rendszerek alkalmazására ösztönzik a gazdálkodókat. Ilyen – a talaj biodiverzitására és szerves anyag háztartására jótékonyan ható – intézkedések lehetnek többek között a talajkímélő művelés ('conservation tillage'), ökológiai gazdálkodás, integrált növénytermesztés, extenzív termelési módok támogatása; műtrágyák, rovarölő- és növényvédőszeres használatának korlátozása stb. A KAP ezt a kölcsönös megfeleltetés ('cross compliance') rendszerén keresztül valósítja meg, amit egy – ma már nem hatályos – 2003. évi tanácsi rendelet⁶⁹ vezetett be, azonban az alkalmazása csak 2005-ben vált kötelezővé. Ennek lényege, hogy a közvetlen kifizetésben részesülő mezőgazdasági termelő köteles betartani bizonyos jogszabályba foglalt gazdálkodási követelményeket ('statutory management requirements') meghatározott időbeli ütemezés szerint, továbbá a mezőgazdasági földterületek jó környezeti és ökológiai állapotára vonatkozó előírásokat ('good agricultural and environmental conditions').⁷⁰

Amennyiben a gazdálkodó ezeket neki közvetlenül felróható cselekmény vagy mulasztás következtében nem tartja be, az előírások megsértésének naptári évében számára nyújtandó közvetlen kifizetések teljes összegét csökkenteni vagy törölni kell.⁷¹

⁶⁹ A Tanács 1782/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.) a közös agrárpolitika keretében tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról.

⁷⁰ További részletekért lásd Csák Csilla – Jakab Nóra: The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development, *Agrár- és Környezetjog*, 2012/12, 68-72.; Horváth Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog speciális részterületei, *Jog, Állam, Politika*, 2009/2, 80-101.; Lubóczki Katalin – Olajos István: Legislazione estera: Agricultural problems from the post to future in Hungary, *Rivista di Diritto Agrario: Agricoltura - alimentazione – Ambiente*, 2010/4, 716-726.; Olajos István – Raisz Anikó: The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and in the WTO, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 41-42.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *Agrár- és Környezetjog*, 2012/12, 116-117.

⁷¹ Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts - Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 31-42.

A jó környezeti és ökológiai állapot követelménye talajvédelmi szempontból különösen fontos, ugyanis kiemelt szerepe lehet a talajerózió elleni védekezésben, a talaj szervesanyag-tartalmának megfelelő szinten tartásában, illetve a jó talajszerkezet kialakításában is. A rendelet IV. mellékletében részletezésre kerülnek azok az előírt intézkedések, melyek az előbb említett célkitűzések elérését szolgálják. A tagállamok – figyelemmel a helyi igényekre és szükségletekre – rugalmas keretek között ezek közül választják ki azokat a követelményeket, melyeket magukra nézve kötelezőnek ismernek el. Ez azonban lehetővé teszi a tagállamok környezeti érdekek rovására történő laवीrozását, aláásva a jó ökológiai és környezeti állapot megőrzésének megvalósítását. Ennek eredményeképpen nemzetenként nagyfokú különbségek figyelhetők meg: például Észtország, Litvánia, Szlovákia és Lettország esetében egy 2007. évi uniós értékelés nagy hiányosságokat állapított meg a talajvédelmi intézkedések végrehajtása terén, míg Franciaország, Hollandia, Spanyolország, az Egyesült Királyság és Németország az EU elvárásokon túl szigorúbb vagy részletesebb követelményeket léptetett életbe.⁷² Jelenleg a vidékfejlesztési politikát szabályozó 1305/2013/EU,⁷³ a közvetlen kifizetésekről szóló 1307/2013/EU⁷⁴ és a finanszírozásra vonatkozó 1306/2013/EU⁷⁵ rendeletek tartalmazzák az ezzel kapcsolatos hatályos rendelkezéseket. Ez utóbbi II. melléklete sorolja fel a korábban már említett, kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályokat, melyek a következő területekre terjednek ki: (1) a környezet, az éghajlatváltozás és a földterület jó mezőgazdasági állapota; (2) köz-, állat- és növényegészségügy, illetve (3) az állatjólét. A talajok szempontjából az első csoport a legnagyobb jelentőségű, így azok részletes bemutatásától nem lehet eltekinteni. Az ide tartozó előírások a következő négy téma szerint csoportosulnak: víz, talaj és szénkészlet, biológiai sokféleség, valamint a táj jellegzetessége, a megőrzés minimális szintje.

⁷² Hudec et al 2007

⁷³ Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Ezek közül kifejezett talajvédelmi célokat megfogalmazó követelmények a minimális talajborítás, termőhely-specifikus minimális földgazdálkodás az erózió korlátozására és a talaj szervesanyag-tartalmának fenntartása megfelelő gyakorlatok révén, beleértve a tarlóégetés tilalmát, kivéve, ha erre növény-egészségügyi okból kerül sor. Az 1307/2013/EU rendelet 43. cikke szerint az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatok alkalmazása különböző támogatásokkal ösztönözhető. Ezek a mezőgazdasági gyakorlatok a következők: (a) a növénytermesztés diverzifikálása; (b) a meglévő állandó gyepterület fenntartása; valamint (c) a mezőgazdasági területen ökológiai jelentőségű terület ('Ecological Focus Area') megléte. Ezek jelentősége elsősorban a talaj szénraktározó funkciójával kapcsolatos, ugyanis ezek révén nagymértékben csökkenthető a talajok CO₂ kibocsátása, hozzájárulva mind a klímaváltozás elleni küzdelemhez, mind a talaj szervesanyag-tartalmának fenntartásához. A rendelet emellett lehetővé teszi – a IX. mellékletben felsorolt – ún. egyenértékű gyakorlatok tagállami bevezetését, amelyek az éghajlat és a környezet tekintetében olyan előnyöket eredményeznek, amelyek egyenértékűek az előbb említett gyakorlatok közül egy vagy több által biztosított előnyökkel, vagy meghaladják azokat. A KAP második pillérét képező vidékfejlesztési politikát⁷⁶ szabályozó rendelet továbbá tartalmazza, hogy az agrár-környezetvédelmi és az éghajlattal kapcsolatos támogatások, kifizetések csak azokra a kötelezettségvállalásokra terjedhetnek ki, amelyek túlmutatnak az előbb említett rendeletek által előírt kötelező kritériumokon és minimumtevékenységeken, a műtrágya és a növényvédőszeres használatára vonatkozó kapcsolódó minimumkövetelményeken, valamint a nemzeti jogszabályokban meghatározott kötelező követelményeken. A kölcsönös megfeleltetés⁷⁷ tehát előír talajvédelmi minimumkövetelményeket, de természeténél fogva nem tud minden talajromlási folyamatot kezelni. Továbbá kiemелendő, hogy ezek az előírások nem érvényesülnek Európa minden mezőgazdasági területén, sőt bizonyos földhasználati módok esetében jelenleg egyáltalán nem alkalmaznak ilyen követelményeket.

4. Regionális politika

Az EU alapszerződésében explicit módon megjelenő alapvető közösségi törekvés a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek csökkentése és a kedvezőtlen helyzetű régiók felzárkóztatása.⁷⁸ Ezt többek között a regionális politika két alappillért jelentő kohéziós és strukturális politika révén kívánja elérni.

⁷⁶ A témában jó áttekintést nyújt Hegyes Péter: Links Between Rural Development and Direct Payments Based on the "CAP Reform" of 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 39-49.; Olajos István: *A vidékfejlesztés kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 112-185.

⁷⁷ Farkas Csamangó Erika: A kölcsönös megfeleltetés környezetvédelmi követelményrendszere az EU-ban, *Acta Juridica et Politica*, 2011/1, 83-93.; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2012/30/2, 423-433.

⁷⁸ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 174. cikk (2) bekezdés

E politikák finanszírozására különböző pénzügyi alapok létesültek, úgymint a Strukturális Alapok részét képező Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) vagy az ettől független Kohéziós Alap. Az ERFA 1975 óta szolgálja a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdítását, mely főként vállalkozás- és infrastruktúrafejlesztés, innováció és esélyegyenlőségi programok megvalósítása útján történik. A támogatások jelentős része (kb. 45%-a) ezen az alapon keresztül jut el a régiókhoz.⁷⁹ Hatályos szabályozását a pénzügyi alapokra vonatkozó közös rendelkezéseket megállapító 1303/2013 EU rendelet⁸⁰ mellett az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1301/2013 EU rendelet⁸¹ adja. Ez utóbbi külön beruházási prioritásként említi az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés támogatását; az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, valamint a kockázatok megelőzésének és kezelésének elősegítését és a környezet megőrzésének és védelmének, valamint a forráshatékonyságnak az ösztönzését is.⁸² Ez utóbbi részeként kiemeli – a biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások mellett – a talajok megóvásának és helyreállításának fontosságát is. Az ERFA emellett a hulladék- és vízgazdálkodási ágazat, a városi környezetfejlesztés, valamint az erőforrás-hatékony gazdaságra való ipari áttérés finanszírozása útján is komoly hatást gyakorol Európa talajaira. Az EU 2006-ban fogadott el ez utóbbiakkal kapcsolatban két tematikus stratégiát, amik nagy jelentőséggel bírhatnak a talajdegradáció elleni küzdelemben. A városi környezetről szóló tematikus stratégia⁸³ a városi környezet javítása érdekében együttműködési intézkedéseket és iránymutatásokat fogalmaz meg. A fenntartható várostervezés ösztönzése révén csökkenhet a városok terjeszkedése, a természetes élőhelyek és a biodiverzitás pusztulása. Ezek a talajok szempontjából többek között a következőt jelentik: a szennyezett területek rehabilitációja és újrahaszználata (pl. a zöldmezős helyett a barnamezős beruházások támogatása), a talajfedés mértékének csökkenése a talaj észszerű használata érdekében alkalmazott helytakarékos területrendezésnek és 'talajbarát' építési technikáknak köszönhetően.

⁷⁹ Szabó Marcel – Lángos Petra Lea – Gyeney Laura (szerk.): *Uniók szakpolitikák*. Budapest, Szent István Társulat, 2014.

⁸⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁸² Uo. 5. cikk (4), (5) és (6) bekezdések

⁸³ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a városi környezetre vonatkozó tematikus stratégiáról, SEC (2006) 16

A természeti erőforrások fenntartható használatáról szóló tematikus stratégia⁸⁴ célja a természeti erőforrások (többek között a talajok) előállításából és használatából eredő környezeti terhek csökkentése a gazdasági fejlődés hátráltatása nélkül. A közösségi döntéshozók ebben belátják, hogy a természeti erőforrások a gazdaság működéséhez és életminőségünk fenntartásához alapvető jelentőségűek, így az azokkal való hosszú távú, fenntartható gazdálkodás az emberiség alapvető érdeke.

A már említett Kohéziós Alapot elsősorban olyan hosszú megtérülési idejű projektek támogatására hozták létre 1993-ban, mint amilyenek például a környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások.⁸⁵ Az erről szóló jelenleg hatályos EU rendelet⁸⁶ – az ERFA-ról szólóhoz hasonlóan – ugyancsak beruházási prioritásként tekint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, valamint a környezetvédelem és a forráshatékonyság támogatására, így a biológiai sokféleség, ökoszisztéma-szolgáltatások és talajok megővására, illetve helyreállítására is. Jól tükrözi ezt az is, hogy a kohéziós politika részeként 2007 és 2013 közötti időszakra tervezett 49,6 Mrd € összegű környezetvédelmi beruházásból 3,1 Mrd € került elkülönítésre az ipari területek és a szennyezett talajok helyreállítására. A tagállamok közül a legnagyobb összeget Magyarország (475 M €), Csehország (371 M €) és Németország (332 M €) különítette el erre a célra.⁸⁷ Ezek az összegek a talajromlási folyamatok fokozódásával vélhetően tovább növekednek a 2014-2020 közötti programozási időszakban, ugyanis a hatályos jogszabályok továbbra is lehetővé teszik a degradálódott talajú területek rehabilitációjának támogatását mind az ERFA-ból, mind Kohéziós Alapból.

5. Záró gondolatok

Hatékony uniós fellépés híján a talajromlás tovább folytatódik és a talajvédelemről szóló tematikus stratégia elfogadása után több mint tíz évvel sem valósult meg a talajminőség szisztematikus európai ellenőrzése és védelme. Erről árulkodik például az is, hogy jelenleg alig néhány európai ország talajmonitorozó rendszere veszi figyelembe a talajok biológiai aspektusát. Fontos feladat tehát olyan tájhasználati és talajminőségi indikátorok kidolgozása, amik lehetővé teszik standardizált monitoring rendszerek felállítását, globálisan is összehasonlítható adatokat biztosítva a döntéshozatali folyamatok számára. A fenntarthatóság elvének érvényesítése érdekében ugyanis elengedhetetlen egy hatékony talajvédelem, amely a talajjal, mint természeti erőforrással való fenntartható gazdálkodás alapjait megteremti, tekintettel a talajok folyamatos romlására. Így minden olyan szakszerű, átfogó európai (és nemzetközi) jogalkotási intézkedést üdvözölni kell, ami talajaink hatékonyabb védelmét szolgálja.

⁸⁴ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Tematikus stratégia a természeti erőforrások fenntartható használatáról SEC (2005) 1683, SEC (2005) 1684

⁸⁵ Szabó et al 2014

⁸⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁸⁷ A Bizottság jelentése 2012