

Agrár- és Környezetjog
Journal of Agricultural and Environmental Law

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

Évfolyam/Volume IX

2014 No. 16



Impresszum/Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület

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

Felelős kiadó/publisher: *Dr. Csák 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*

Szerkesztők/editors: *Dr. Bobvos Pál, Dr. Csák Csilla, Dr. Fodor László, Dr. Horváth Gergely, Dr. Horváth Szilvia, Dr. Kurucz Mihály, Dr. Olajos István, Dr. Prugberger Tamás, Dr. Vass János*

Német & angol idegen nyelvi lektor/linguistic proofreader (English & German):

Dr. Raisz Anikó

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

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

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

vagy/or

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



A tartalomból – Contents

BAK Klára

*Die Geltung der internationalen Genossenschaftsprinzipien in den Bestimmungen über die
Genossenschaften des Gesetzes Nr. V von 2013*

- 5 -

*A nemzetközi szövetkezeti alapelvek érvényesülése a 2013. évi V. törvény szövetkezetekre vonatkozó
rendelkezéseiben*

- 20 -

BOURGES, Leticia

*La protection du produit agricole de qualité peut-elle entraver la déperdition du territoire rural:
arguments*

- 33 -

CSÁK Csilla

Das Deckungssystem der Kostentragung der Abfallbewirtschaftung

- 48 -

A hulladékgyártási költségek viselésének fedezeti rendszere

- 62 -

FARKAS CSAMANGÓ Erika

Environmental Legislation of Particulate Matter

- 76 -

A szálló por környezetjogi szabályozása

- 85 -

KOCSIS Bianka Enikő

The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union

- 95 -

Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szempontjából

- 111 -

Klára BAK*
**Die Geltung der internationalen Genossenschaftsprinzipien in den
Bestimmungen über die Genossenschaften des Gesetzes Nr. V von 2013**

Einleitungsgedanken

Die Regeln, die das Genossenschaftsrecht bis zum heutigen Tag grundlegend bestimmen, die das eigene wirtschaftliche Wesen der Genossenschaft,¹ beziehungsweise ihre einzigartige gemeinschaftsbauende und -bildende Natur darstellen, können von der Satzung der im Jahre 1844, in Rochdale gegründeten, im heutigen Sinne ersten Genossenschaft hergeleitet werden.² In der Satzung der Rochdaler Genossenschaft wurden Grundsätze berücksichtigend vor allem die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Eigenheiten der Kleinkapitalisten niedergelegt, welche die Genossenschaft effektiv und geeignet machten, dieser konkreten Gesellschaftsschicht wirtschaftlichen Fortschritt, beziehungsweise gesellschaftliche Heranführung zu sichern. Die so erreichten Ergebnisse hatten die Wirkung, dass die genossenschaftlichen Rechtsgeber der innerhalb und außerhalb Europas liegenden Staaten die Satzung der Rochdaler Genossenschaft bei der Erarbeitung der genossenschaftlichen Regelungen

* dr. jur., Universitätsassistentin, Eötvös Loránd Universität, Fakultät für Rechts- und Politikwissenschaften, Lehrstuhl für Agrarrecht, e-mail: bak.klara@ajk.elte.hu

¹ Siehe für das wirtschaftliche Wesen der Genossenschaft: Ferenc Nagy: *Grundprinzip der Genossenschaften*, Antrittsvorlesung, Budapest, Ungarische Wissenschaftliche Akademie, 1906, 14.; Siehe weiter: Ödön Kuncz: *Die Umschreibung der Rochdaler Prinzipien und der rechtlichen Definition der Genossenschaft, Kampf für die wirtschaftlichen Rechte*, Band II., Budapest, Königliche Ungarische Universitätsdruckerei, 1941, 439-449.; Siehe von den gegenwärtigen Analytikern: József Veres: Die juristische Bewertung der Genossenschaft, *Acta Juridica et Politica*, Tomus LVIII., Faciculus 40, Szeged, 2000; Siehe weiter Anikó Bezdán: Die verfassungsrechtliche Grundlage der Regelung der Genossenschaft, in: Trócsányi László (Hrsg.): *Dikaiosze logosz*, Szeged, Pólay Elemér Stiftung, 2012, 189-196.; Tamás Prugberger: Die problematischen Punkten der staatlichen Anerkennung und Unterstützung der genossenschaftlichen Gesellschaft nach der Ansicht des Internationalen Genossenschaftsbundes und der Europäischen Union, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 2007/25, 683-706.

² Bezüglich der Bearbeitung der Rochdaler Genossenschaftstraditionen siehe: George Jacob Holyoake: *The History of Co-Operation*, von Bibliolife Verlag wieder verlegt, die erste Vergebung: T. Fisher Unwin 1, Adelphi Terrace, 1906; Kuncz 1941, 414-449.; Siehe von den Bearbeitungen der gegenwärtigen Analytikern: Mária Réti: Über die Entwicklungsgeschichte der europäischen Genossenschaftsregelung, *Szövetkezés*, 2012/1-2, 9-33.; beziehungsweise Johnston Birchall: *The international co-operative movement*, Manchester and New York, Manchester University Press, 1997, 3-11.; Johnston Birchall: *Rediscovering the cooperative advantage, Poverty reduction through self-help*, Geneva, Cooperative Branch, International Labour Office, 2003, 5. in: [http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/CoopLib.nsf/dfafe3e324466c3785256d96004f15a8/e23f0c803fc6060485256ef400575ed8/\\$FILE/Rediscovering%20the%20Cooperative%20Advantage.pdf](http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/CoopLib.nsf/dfafe3e324466c3785256d96004f15a8/e23f0c803fc6060485256ef400575ed8/$FILE/Rediscovering%20the%20Cooperative%20Advantage.pdf) (12.03.2014).

von der Mitte des XIX. Jahrhunderts an bis zur Gegenwart als Vorlage betrachten.³ Am Anfang des XX. Jahrhunderts wurde diese Tendenz auch durch die Rechtseinheit erzielende Tätigkeit des Internationalen Genossenschaftsbundes⁴ (im Folgenden: IGB), die die Traditionen von Rochdale⁵ als Ausgangspunkt, nahm zusätzlich verstärkt. Die Bestrebung des IGB zur Harmonisierung der Genossenschaftsregelungen kommt – nebst seiner Tätigkeit zur Interessenverwirklichung bezüglich der Genossenschaften, beziehungsweise neben der Popularisierung der Genossenschaft als Partnerschaftsunternehmen – als grundlegende Zielsetzung der Organisation von dessen Gründung bis heute vor. Das Ziel der Harmonisierung ist die Genossenschaftsregelungen weltweit mit einem Regelungsinhalt niederzulegen, der die spezifischen Charakterzüge der Genossenschaft geltend macht.

Als ersten konkreten Meilenstein⁶ bei der Rechtsharmonisierungstätigkeit des IGB kann das Jahr 1930 bezeichnet werden, wo anhand der Entscheidung des Wiener Kongresses der Zentralausschuss ein Komitee gründen sollte um zwei miteinander in engem Zusammenhang stehende Aufgaben zu erledigen. Das Komitee hatte die Aufgabe einerseits die Geltung der Rochdaler Grundsätze in den Genossenschaftsregelungen der einzelnen Staaten zu untersuchen, andererseits aufgrund dieser Untersuchung die gültige und rechtskräftige Auflistung der Grundsätze zusammenzustellen. Nach vier jähriger Forschungsarbeit erließ das Komitee mit Benennung *Rochdaler Prinzipien* zehn, als Richtlinie dienende Grundsätze⁷ unter denen

³ Als Beispiel für die geltenden Genossenschaftsregelungen lassen sich die der Genossenschaften betreffenden Bestimmungen des deutschen („*Gesetz betreffend die Erwerbs- und –Wirtschaftsgenossenschaften*“), des österreichischen („*Gesetz vom 9. April 1873, über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften*“), des französischen („*Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération*“), des finnischen Genossenschaftsgesetzes (421/2013 „*Osuuskuntalaki*“ <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130421>), des ungarischen Gesetzes Nr. V. von 2013 über „Bürgerliches Gesetzbuch“, des „*Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907*“) zu erwähnen. Siehe für die Analyse der deutschen, österreichischen, französischen Genossenschaftsregelung ausführlicher: Mária Réti: Über die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, und ideologischen Fundamente der ungarischen und einigen internationalen Genossenschaftsregelungen, über die Merkmale und die Bewertung dieser Regelungen, *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae – Sectio Iuridica*, Tomus LI, 2010, 281-308.

⁴ Der Internationale Genossenschaftsbund (die englische Benennung: International Cooperative Alliance, abgekürzt: ICA) wurde im Jahre 1895 mit dem Sitz London gegründet, der ein ungefähr aus 1 Milliarden Mitgliedern bestehende internationale Organisation ist. Für die Webseite von IGB siehe: <http://ica.coop/> (03.11.2014).

⁵ Vgl. hierzu Fn. 2.

⁶ Für die Tätigkeit des IGB siehe: Kuncz 1941 (Fn.1), Mária Réti: *Genossenschaftsrecht*, Budapest, Verlag ELTE Eötvös, 2010, 85-98.

⁷ Als Rochdaler Prinzipien setzte das Komitee bei den sogenannten aufgenommenen Grundsätze die folgenden internationalen Genossenschaftsprinzipien fest: 1. offene Mitgliedschaft; 2. demokratische Verwaltung; 3. Rückvergütungsprinzip; 4. Beschränkung der Kapitalverzinsung; 5. Barzahlung; 6. Förderung des Erziehungswesens; 7. politische und religiöse Neutralität. Zu den nicht aufgenommenen Grundsätzen gehörten die folgenden: 1. Verbot des Verkaufs diejenigen, die nicht Mitglieder sind; 2. das Prinzip der freiwilligen

sieben die 'aufgenommene' Bezeichnung, drei die 'nicht aufgenommene' Bezeichnung hatten. Bezüglich der festgelegten internationalen Genossenschaftsprinzipien bestimmte der IGB seinen Standpunkt als Empfehlung, dass ausgesprochen diejenigen Genossenschaften als echte Genossenschaften betrachtet werden können, die bei ihrer Tätigkeit die internationalen Genossenschaftsprinzipien zur Geltung bringen. Die wirtschaftlichen, beziehungsweise die damit in engem Zusammenhang stehenden gesellschaftlichen und zugleich ideologischen Veränderungen benötigten am Ende des XX. Jahrhunderts die Revision der Rochdaler Taxation. Als Ergebnis der Revision erließ der IGB am 22. September 1995 ein internationales Dokument namens „Die Erklärung zur Identität der Genossenschaften, Die internationalen Genossenschaftsprinzipien“⁸ (im Weiteren: Erklärung von Manchester, Dokument von Manchester), welche die aktuell gültige Empfehlung enthält,⁹ bezüglich den spezifischen Betriebsgrundsätzen, welche die Genossenschaft durchzieht. Diese sind wie folgt: (1.) Freiwillige und offene Mitgliedschaft; (2.) Demokratische Willensbildung; (3.) Wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder; (4.) Autonomie und Unabhängigkeit; (5.) Ausbildung, Fortbildung und Information; (6.) Kooperation mit anderen Genossenschaften; (7.) Vorsorge für die Gemeinschaft.¹⁰

Es benötigt aber die Ergänzung, dass der IGB in der Erklärung von Manchester außer den Genossenschaftsprinzipien die Definition¹¹ der Genossenschaft als Empfehlung ebenfalls festsetzte, beziehungsweise die den Genossenschaften zu vertretenden und zu folgenden Werte¹² auch verfasste, welche empfohlen sind, beim Betrieb zur Geltung zu bringen. Die in der Erklärung von Manchester niedergelegten internationalen Genossenschaftsprinzipien, die verfasste genossenschaftliche Definition und die aufgesetzten Genossenschaftswerte, wie vorher die Rochdaler Taxation, dienen als Richtlinien sowohl für die genossenschaftliche Rechtsgebung, als auch für die Praxis, um das spezifische Wesen, der eigenartige, Doppelzielsetzung habende

Verbindung; 3. und das Prinzip des Verkaufs auf Marktpreis; Siehe detailliert für die Analyse der Prinzipien: Kuncz 1941, 439-449.

⁸ Die ursprüngliche, englische Benennung des Dokuments ist: „*Statement on the Co-operative Identity*“, die Erklärung von Manchester lässt sich auf der Webseite des IGB auf Englisch zu finden: <http://ica.coop/> (03.11.2014). Siehe für die ungarische Version: A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének Állásfoglalása a szövetkezeti identitásról, *Szövetkezés*, 1995/2, 77-78.

⁹ Siehe für die Bearbeitung des Prinzipien von Manchester Klára Bak Klára: Die Relation in der Regelung unter den internationalen Genossenschaftsprinzipien und der Definition der Genossenschaft, *Szövetkezés*, 2012/1-2, 9-33.

¹⁰ Siehe bezüglich der internationalen Genossenschaftsprinzipien Bobvos Pál: *Ungarische genossenschaftliche Rechtslehre, Universitätsaufzeichnung*, Szeged, SZTE ÁJK – JATEPress, 2011, 23-29. siehe weiter Csilla Csák: Die Genossenschaftsprinzipien nach der Konzeption des Kongresses von IGB, *Gazdaság és Jog*, 2000/11, 24-27.

¹¹ Das Dokument von Manchester bestimmt die Genossenschaft folgenderweise: „*Eine Genossenschaft ist eine selbständige Vereinigung von Personen, die sich auf freiwilliger Basis zusammenschließen, um ihre gemeinsamen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse zu befriedigen und ihre Vorstellungen in einem Unternehmen zu verwirklichen, das ihnen allen gemeinsam gehört und demokratisch geleitet wird.*“ Für die Erreichbarkeit des Dokuments siehe: Fn. 6.

¹² In der Erklärung von Manchester kommen die folgenden Werte vor: „*Selbsthilfe*“, „*Selbstverantwortung*“, „*Demokratie*“, „*Gleichheit*“, „*Gerechtigkeit*“, „*Solidarität*“, „*Ehrlichkeit*“, „*Offenheit*“, „*soziale Verantwortung*“, „*Bemühen um den Anderen*“.

Betriebsinhalt der Genossenschaft in den Rechtsvorschriften, aber auch in der Praxis ohne Verzerrung aufzuhalten, beibehaltend die Rochdaler Traditionen.

Der Zweck dieser Analyse ist zu untersuchen, wie die in Kraft getretene, neue Regelung der Genossenschaft, also genauerweise die Genossenschaft betreffenden Bestimmungen des Gesetzes Nr. V. von 2013 *über das Bürgerliche Gesetzbuch* (im Weiteren: BGB) den Inhalt des Dokuments von Manchester des IGB zur Geltung bringen, den Traditionen der ungarischen genossenschaftlichen Rechtsgebung auch folgend, beziehungsweise sie berücksichtigend. Es wird aber nachdrücklich betont, dass man bei der Rechtsvergleichung in dieser Analyse unter dem Gesetz Nr. V von 2006, anders bezeichnet GenG. oder vorheriges Genossenschaftsgesetz die bis 14. März 2014. geltende Variation versteht.

1. Über die Aufbildung des geltenden ungarischen Genossenschaftsrechts über die Definition der Genossenschaft

Das geltende ungarische Rechtsmaterial betreffend der Genossenschaften bildet sich staffelweise. Die Bestimmungen des BGB bezüglich der Genossenschaft befinden sich im Vierten Teil des Dritten Buches, *Rechtsperson*. Über die Auffassung des Dritten Buches lässt sich zu behaupten, dass unter dem Haupttitel des Buches *Allgemeine Bestimmungen* die gemeinsamen, allgemeinen Regelungen bezüglich der Gemeinschaftsunternehmen festgelegt werden, die auch die Genossenschaft betreffen, danach werden die für die einzelnen Gemeinschaftsunternehmensformen maßgebenden speziellen Bestimmungen niederlegt. Genauer gesagt beinhaltet der Vierte Teil des Dritten Buches in 3:325-3:367. § die besonderen Regeln betreffend der Genossenschaft. Die Analyse untersucht ausdrücklich in diesen Artikeln die Geltung der internationalen Genossenschaftsprinzipien, aber für das Verstehen des geltenden Regelungsumfanges wird es hervorgehoben, dass das ab 14. März 2014 geltende, veränderte Gesetz Nr. X von 2006 wesentliche, die Bestimmungen des BGB ergänzende Regeln einerseits bezüglich der Genossenschaften im Allgemeinen, andererseits betreffend einiger gewisser Genossenschaftstypen, genauerweise betreffend der Schulgenossenschaften, der Sozialgenossenschaften, der Beschäftigungsgenossenschaften, der Agrarwirtschaftsgenossenschaften feststellt. Bezüglich der einzelnen Genossenschaftstypen hielt der Rechtsgeber die Bearbeitung von spezifischen Regeln zum Zweck des mehr wirkungsvollen Betriebs für nötig. Hinsichtlich der erwähnten Typen verfasst also das Gesetz Nr. X. von 2006. obligatorische, spezielle Bestimmungen, wie auch andere gesonderte Rechtsnormen.¹³

Die geltende ungarische Genossenschaftsregelung bildet sich also staffelweise, kohärentweise derart auf, dass heute für die Genossenschaften die allgemeinen Bestimmungen, beziehungsweise die genossenschaftsspezifische Bestimmung des Dritten Buches von BGB, und die obligatorischen Bestimmungen des Gesetzes Nr. X 2006 auch gültig sind.

¹³ Wie zum Beispiel für die Wohnungsgenossenschaften das Gesetz Nr. CXV. von 2004 *über die Wohnungsgenossenschaften* und das Gesetz Nr. CCXXXVII. von 2013 *über die Kreditinstituten und finanziellen Unternehmen* bezüglich der Spar- und Kreditgenossenschaften.

2. Über die Definition der Genossenschaft in Zusammenhang mit den internationalen Genossenschaftsprinzipien

Als erste Bestimmung des Vierten Teiles setzt das BGB die Definition der Genossenschaft verbunden mit ihrer Tätigkeit der Genossenschaft in 3:325. § Abs. (1) und (2) folgenderweise fest: „Die Genossenschaft ist eine mit einem aus den Vermögenseinlagen der Mitglieder bestehenden Kapital gegründete, nach den Grundsätzen der offenen Mitgliedschaft und des veränderlichen Kapitals tätige juristische Person, die eine auf die Befriedigung der wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse der Mitglieder gerichtete Tätigkeit betreibt und bei der sich die Pflicht der Mitglieder gegenüber der Genossenschaft auf die Leistung ihrer Vermögenseinlage und die in der Satzung festgelegte persönliche Mitwirkung erstreckt. Für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft müssen die Mitglieder nicht eintreten. (2) Die Tätigkeit der Genossenschaft kann auf den Verkauf, den Einkauf bzw. die Produktion und auf Dienstleistungen gerichtet sein.“

Über die Genossenschaftsdefinition des BGB lässt sich als Grundlegung festzustellen, dass sie betrachtend ihre Auffassung den ungarischen genossenschaftlichen Regelungstraditionen folgt bei der Festlegung der Genossenschaft, und sie beträchtlicherweise mit der Genossenschaftsdefinition des vorherigen Genossenschaftsgesetz, namens des Gesetzes Nr. X. von 2006 über die Genossenschaft (im Weiteren: GenG)¹⁴ übereinstimmt. Ähnlich zur Genossenschaftsdefinition des GenG kommt auch in der Definition des BGB von den genossenschaftsspezifischen Charakterzügen das Prinzip der offenen Mitgliedschaft und des veränderlichen Kapitals bei der Entstehung der genossenschaftlichen Mitgliedschaft zur Geltung, beziehungsweise wird das komplexe Zielsetzungssystem der Genossenschaft in der BGB-Definition auch zum Ausdruck gebracht. Außer den Obigen erscheint in der Definition von BGB als Plus zum vorherigen Gesetz die Doppelpflicht des genossenschaftlichen Mitglieds gegenüber der Genossenschaft, beziehungsweise bestimmt das BGB in Zusammenhang mit der Definition diejenige Tätigkeiten, worauf der Betrieb der Genossenschaft gerichtet ist.

2.1. Über das Prinzip der offenen Mitgliedschaft

Wie das GenG, betrachtet auch das BGB als grundlegendes, begriffsmäßiges Merkmal der Genossenschaft die Spezialität, wonach die Genossenschaft nach dem Prinzip der offenen Mitgliedschaft und nach dem darauf vernunftgemäß folgenden veränderlichen Kapital tätig ist.¹⁵ In diesem Bereich ist es nötig zu bemerken, dass die

¹⁴ Vorher definierte das Gesetz Nr. X. von 2006 die Genossenschaft folgenderweise: „7. § Die Genossenschaft ist eine mit einem Anteilscheinkapital in einer in der Satzung festgelegten Höhe gegründete, nach den Grundsätzen der offenen Mitgliedschaft und des veränderlichen Kapitals tätige, über eine Rechtspersönlichkeit verfügende Organisation, deren Ziel es ist, die Befriedigung der wirtschaftlichen sowie anderen gesellschaftlichen Bedürfnisse (in Kultur, Bildung, Sozial- und Gesundheitswesen) ihrer Mitglieder voranzutreiben.“

¹⁵ Galovits Zoltán legte in seiner Arbeit namens in „Das ungarische Genossenschaftsrecht“ in Zusammenhang mit dem Prinzip der offenen Mitgliedschaft und des veränderlichem Kapitals den folgenden Gedanken fest: „Die nicht geschlossene Mitgliederzahl, die ständige Veränderung der Zahl und der Person der Mitglieder, und demzufolgend das ständig schwankende Gesellschaftsvermögen (société à capital variable) bilden das wichtigste, von anderen Handels- und privatrechtlichen Unternehmen unterscheidende

Festlegung der offenen Mitgliedschaft als grundlegendes genossenschaftliches Definitionselement in den europäischen Regelungen auf eine lange Tradition zurückblickt. Als Beispiel lassen sich die deutsche,¹⁶ die österreichische,¹⁷ die schweizerische¹⁸ Regelungen erwähnen, die das Prinzip der offenen Mitgliedschaft von Anfang an in der Genossenschaftsdefinition mit dem Ausdruck 'nicht geschlossene Mitgliederzahl' bezeichnen. Mit Rücksicht darauf, dass das ungarische Genossenschaftsrecht im XIX. Jahrhundert die deutsche/preußische Regelung zum Muster nahm, machte das in Gesetzartikel Nr. XXXVII. von 1875 fixierte

Merkmal der Genossenschaft.“ Das Zitat lässt sich genau so finden: Zoltán Galovits: *Das ungarische Genossenschaftsrecht*, Budapest, Pátria Literarisches Unternehmen und Druckaktiengesellschaft, 1901, 28.

¹⁶ Die Definition des geltenden deutschen Genossenschaftsgesetzes („Gesetz betreffend die Erwerbs- und – Wirtschaftsgenossenschaften“): §1 „*Das Wesen der Genossenschaft.*(1)*Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern (Genossenschaften), erwerben die Rechte einer "eingetragenen Genossenschaft" nach Maßgabe dieses Gesetzes.*(2) *Eine Beteiligung an Gesellschaften und sonstigen Personenvereinigungen einschließlich der Körperschaften des öffentlichen Rechts ist zulässig, wenn sie 1. der Förderung des Erwerbes oder der Wirtschaft der Mitglieder der Genossenschaft oder deren sozialer oder kultureller Belange oder, 2. ohne den alleinigen oder überwiegenden Zweck der Genossenschaft zu bilden, gemeinnützigen Bestrebungen der Genossenschaft zu dienen bestimmt ist.*“

Das Gesetz auf ursprünglicher, deutscher Sprache ist erreichbar. In: <http://www.gesetze-im-internet.de/geng/index.html> (12.04.2014).

¹⁷ Die Definition des geltenden österreichischen Genossenschaftsgesetzes („Gesetz vom 9. April 1873, über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften“): „§1 (1) *Dieses Gesetz gilt für Personenvereinigungen mit Rechtspersönlichkeit von nicht geschlossener Mitgliederzahl, die im wesentlichen der Förderung des Erwerbes oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder dienen (Genossenschaften), wie für Kredit-, Einkauf-, Verkaufs-, Konsum-, Verwertungs-, Nutzungs-, Bau-, Wohnungs- und Siedlungsgenossenschaften.* (2) *Mittel zur Förderung kann auch die Beteiligung der Genossenschaft an juristischen Personen des Unternehmens-, des Genossenschafts- und des Vereinsrechts sowie an unternehmerisch tätigen eingetragenen Personengesellschaften sein, wenn diese Beteiligung der Erfüllung des satzungsmäßigen Zweckes der Genossenschaft und nicht überwiegend der Erzielung von Erträgen der Einlage dient.* (3) *Genossenschaften können auch die in Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2003/1435/EG über das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE), Abl. Nr. L 207 S. 1, genannten Zwecke verfolgen.*“ Das Gesetz ist auf ursprünglicher, deutscher Sprache erreichbar. In: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxc?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001680> (11.03.2014).

¹⁸ In der Schweiz enthält die Regeln betreffend der Genossenschaft das Schweizerische Zivilgesetzbuch (Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907). Die Definition der Genossenschaft wird folgenderweise im Gesetz festgesetzt. Fünfter Teil Obligationenrecht: *Art. 828 A. Genossenschaft des Obligationenrechts 1 Die Genossenschaft ist eine als Körperschaft organisierte Verbindung einer nicht geschlossenen Zahl von Personen oder Handelsgesellschaften, die in der Hauptsache die Förderung oder Sicherung bestimmter wirtschaftlicher Interessen ihrer Mitglieder in gemeinsamer Selbsthilfe bezweckt. 2 Genossenschaften mit einem zum voraus festgesetzten Grundkapital sind unzulässig. Art. 829 B. Genossenschaften des öffentlichen Rechts Öffentlich-rechtliche Personenverbände stehen, auch wenn sie genossenschaftlichen Zwecken dienen, unter dem öffentlichen Recht des Bundes und der Kantone.* Das schweizerische Zivilgesetzbuch ist auf Deutsch erreichbar. In: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/220/index3.html#id-3-29> (12.03.2014).

Handelsgesetz (im Weiteren: Handelsgesetz) das Prinzip der offenen Mitgliedschaft auch mit dem Ausdruck 'nicht geschlossene Mitgliederzahl' in der Definition geltend.¹⁹

Die Regelung des BGB, die – die Methode des vorherigen Genossenschaftsgesetzes folgend – das Prinzip des veränderlichen Kapitals als Begriffselement festsetzt, die also die Regelung bezüglich der Mitgliedschaft mit der daraus folgenden vermögensrechtlichen Spezialität in der Definition verknüpft, gilt in der ungarischen Genossenschaftsregelung – in internationaler Relation betrachtend – für musterwertig und sie spiegelt unserer Ansicht nach eine gesetzgeberische Erwägung mit hohem Niveau.

Der Bedeutungsinhalt des ersten Prinzips der Erklärung von Manchester namens des Grundsatzes der 'Freiwilligen und offenen Mitgliedschaft' ist vielfältig. Jeder kann nach diesem Prinzip Mitglied einer Genossenschaft sein, jeder darf jederzeit in die Genossenschaft eintreten und aus der Genossenschaft ausscheiden. Der Grundsatz schließt also jede Form von Diskriminierung bei der Entstehung der Mitgliedschaft aus. Diese Regel benötigt aber die ergänzende Bemerkung, dass natürlich die in der Praxis begründeten, das heißt vernünftigen Beschränkungen in der Satzung einführen werden dürfen ohne, dass sie das Prinzip der Gleichbehandlung bei der Mitgliedsaufnahme beeinträchtigen würden. Die erweiterte Auslegung des Prinzips von offener Mitgliedschaft wird von BGB 3:354. § Absatz (2) auch belegt, wonach im Aufnahmeantrag als Mitglied die sich zur Mitgliedschaft anmeldende Person eine Erklärung über die Annahme der Festlegungen in der Satzung der Genossenschaft und über die von ihr übernommene Vermögenseinlage abgeben muss. Dieser Artikel legt auch fest, dass wenn sich die zur Mitgliedschaft anmeldende Person zur persönlichen Mitwirkung bereit erklärt im Aufnahmeantrag als Mitglied auch deren Inhalt festgelegt werden muss. Nur diejenige Person kann also eine Genossenschaft gründen, beziehungsweise nur diejenige Person kann in eine Genossenschaft eintreten, die die Festlegungen der Satzung, also auch die in deren vorkommenden Pflichten für sich als verbindlich anerkennt, respektive die voraussichtlich fähig ist, die Festlegungen der Satzung zu verrichten. Es ist aber wesentlich, dass die Festlegungen der Satzung keinen diskriminierten Inhalt haben dürfen.²⁰

2.2. Die Doppelzielsetzung der Genossenschaft

Wie es im Obigen in Umrissen erwähnt wurde, enthält auch das BGB als Begriffselement die den komplexen Inhalt der Genossenschaft darstellende Doppelzielsetzung, wonach die Genossenschaft berufen ist, den Mitgliedern einerseits finanziellen Fortschritt, andererseits die Verstärkung ihres gesellschaftlichen Status, ihren gesellschaftlichen Fortgang zu sichern. Die Anerkennung der Doppelzielsetzung als Begriffselement ist ein traditionelles Merkmal der ungarischen

¹⁹ Siehe für die Definition der Genossenschaft: Gesetzartikel: Nr. XXXVII. von 1875 *Handelsgesetz*, 223. §. In: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5692> (12.03.2014).

²⁰ Das Dokument von Manchester bestimmt den Grundsatz der Gleichbehandlung folgendermaßen: „*Genossenschaften sind Organisationen auf freiwilliger Basis, die jedem offen stehen, der ihre Dienste in Anspruch nehmen kann und der bereit ist, die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verantwortungen ohne jegliche Diskriminierung von Geschlecht, sozialer Herkunft, Rasse und politischer oder religiöser Überzeugung zu akzeptieren.*“

Genossenschaftsregelung. Im Gegensatz aber zum vorherigen Genossenschaftsgesetz enthält das BGB keine detaillierte Anführung der gesellschaftlichen Bedürfnisse der Mitglieder. Unter gesellschaftlichen Bedürfnissen lassen sich zum Beispiel – wie sie das GenG vorher genau festsetzte – die Bildung, die Kultur, der Sozialstand, das Gesundheitswesen bedeuten.²¹

Ähnlich zum Prinzip der offenen Mitgliedschaft erschien auch die Doppelnatur der Genossenschaft schon in der Satzung der Rochdaler Genossenschaft als Grundprinzip²², beziehungsweise sie kommt auch in der Genossenschaftsdefinition des Dokuments von Manchester vor.²³ Außer der Definition begehrt die Erklärung von Manchester – durch den Grundsatz *Ausbildung, Fortbildung, Information*, durch die Regel der Bildung eines Reservefonds, die als Inhaltselement des Prinzips *Wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder* erscheint, beziehungsweise auch durch gewisse genossenschaftliche Werte, wie zum Beispiel Solidarität, Selbsthilfe – zu veranschaulichen, dass die Genossenschaft ist nicht nur daran, je mehr Gewinn zu erwerben, sondern auch das Lebensniveau der Mitglieder sowohl aus wirtschaftlicher Sicht, als auch bezüglich ihres genossenschaftlichen Status erzielt zu fördern. Es ist wesentlich in diesem Bereich auf die Verordnung (EG) Nr. 1435/2003 des Rates *über das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE)* (im Weiteren: Verordnung)²⁴ hinzuweisen, deren Preamble in dem Punkt 10) ausdrücklich betont, dass die Zielsetzung, der Europäischen Genossenschaft komplex ist, und die Genossenschaft diese Zielsetzung im Einklang mit den eigenartigen Grundsätzen zu verwirklichen versucht.²⁵

2.3. Die Doppelpflicht des Genossenschaftsmitglieds gegenüber der Genossenschaft

Der Verweis auf die Doppelpflicht des Mitglieds, wonach sich die Pflicht der Mitglieder gegenüber der Genossenschaft auf die Leistung ihrer Vermögenseinlage und die in der Satzung festgelegte persönliche Mitwirkung erstreckt, kommt im Vergleich zur Definition des GenG in der Definition von BGB als neues Element, aber nicht als

²¹ GenG. 7. §.

²² Betreffend der eigenartigen Zielsetzung und Rechtsnatur der Genossenschaft siehe Jene Czettler – Károly Ihrig: *Genossenschaftliche Kenntnisse*, Budapest, Pátria Literarisches Unternehmen und Druckaktiengesellschaft, 1926, 21.; Ákos Navrátil: *Volkswirtschaftslehre*, Band I., Budapest, 1933, 266-267.; Siehe von den gegenwärtigen Analytikern: Mária Domé: Die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der rechtlichen Regelung der Genossenschaften, *Acta Juridica et Politica*, Tomus LV., Faciculus 8, Sonderdruck aus dem Gedenkbuch von József Veres, Szeged, 1999.

²³ Siehe dafür Fn.10.

²⁴ Für die Bearbeitung der Verordnung siehe: Mária Réti: Über die allgemeinen Merkmalen und über einigen Bestimmungen der Verordnung des Rates betreffend des Statuts der Europäischen Genossenschaft (SCE), mit Rücksicht auf das Gesetz Nr. X. von 2006 über „die Genossenschaft“, *Europäisches Recht*, Nr. 2007/1., 33-42.; Siehe weiter Tamás Prugberger: Die Verordnung betreffend „der Europäischen Genossenschaft“ in Spiegel der ungarischen Regelung und der West-Europäischen Regelung, *Szövetkezés*, 2003/3, 39-40.

²⁵ „Eine Europäische Genossenschaft (nachstehend "SCE" genannt) sollte zum Hauptzweck haben, im Einklang mit den nachstehenden Grundsätzen den Bedarf ihrer Mitglieder zu decken und/oder deren wirtschaftliche und/oder soziale Tätigkeiten zu fördern.“

Neuheit²⁶ in der ungarischen Genossenschaftsregelung vor. Wie es für die Genossenschaftsregelungen im Allgemeinen typisch ist, behandelt das BGB die Teilregeln betreffend der Doppelpflicht des Genossenschaftsmitglieds bei den Bestimmungen bezüglich des Gründungsdokuments, beziehungsweise betreffend der Rechte und Pflichten des Mitglieds. Unserer Ansicht nach lässt sich die Festlegung der Doppelpflicht des Mitglieds in der Definition nicht für zutreffend zu betrachten, weil seit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. X. von 2006 die Genossenschaften – mit gewissen beschränkenden Regeln – diejenige Mitglieder auch haben können, die sich zu keiner persönlichen Mitwirkung bereit erklären, sondern ausdrücklich nur Vermögenseinlage leisten. Die gegenwärtigen Regelungen benennen diese Mitglieder als investierende Mitglieder²⁷ oder als sich zu keiner persönlichen Mitwirkung bereit erklärende Mitglieder,²⁸ Dieser Typ der Mitgliedschaft hat den Zweck, dass wenn jemand in ein Unternehmen Geld investieren möchte, ohne andere, ihre Person benötigende Pflicht zu leisten, könne man es bei einer Genossenschaft auch tun, ersteigernd damit das Kapital der Genossenschaft.

Obwohl das BGB über das Rechtsinstitut des investierenden Mitglieds ausdrücklich nicht verfügt, von seinen einigen Bestimmungen lässt sich zu folgern, dass das Mitgliedsverhältnis ohne Verpflichtung für persönliche Mitwirkung in der Genossenschaft entstehen kann.²⁹ Diesen Standpunkt berücksichtigend, beziehungsweise in Betracht darauf, dass die Leistung der Vermögenseinlage, die als einen Schnitt des Prinzips 'Wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder' sich zu handeln lässt, aber die ausdrücklich kein genossenschaftsspezifisches Element ist, hätte es besser gewesen das oben erwähnte Merkmal ausschließlich bei der Festlegung der Rechte und Pflichten des Mitglieds anzuführen.

2.4. Die Haupttätigkeiten der Genossenschaft

Das BGB setzt mit der Genossenschaftsdefinition verbunden, aber nicht als Begriffselement, die für die Genossenschaft typischen Tätigkeiten in vier großen Bereichen fest: Verkauf, Einkauf, Produktion, Dienstleistung. Hinsichtlich der europäischen Genossenschaftsregelungen hat diese Regelungsmethode eine Tradition derart, dass in seltsamen europäischen Rechtsmaterialien die von der Genossenschaft

²⁶ Bezüglich der ungarischen Regelung dienen als Beispiel betreffend der Erscheinung der Doppelpflicht des genossenschaftlichen Mitglieds in der Definition das Gesetz Nr. XI. von 1947, das Gesetz Nr. III. von 1971, das Gesetz Nr. I. von 1992. Es ist nötig aber zu diesen Regelungen zu bemerken, dass diese Gesetze ausschließlich eine solche Art des Mitgliedsverhältnisses regelten, wo alle Mitglieder die Pflicht sowohl für persönliche Mitwirkung als auch für Leistung der Vermögenseinlage hatten. Über das sich zu keiner persönlichen Mitwirkung bereit erklärende Mitglied verfügten die erwähnten Gesetze nicht.

²⁷ In der deutschen Genossenschaftsregelung: Deutsches Genossenschaftsgesetz: (Vgl. Fn. 14.) §.8 Absatz (2) Benennung: Investierende Mitglieder, in der österreichischen Regelung: (Vgl. Fn. 15) §.5a Absatz (2), Benennung: Investierende (nicht nutzende) Mitglieder.

²⁸ Das BGB verwendet den Ausdruck: sich zu keiner persönlichen Mitwirkung bereit erklärendes Mitglied.

²⁹ BGB 3:326. § Absatz (2), 3:332. § Absatz (2) weisen darauf hin, dass es möglich ist, den Status des sich zu keiner persönlichen Mitwirkung bereit erklärenden Mitglieds zustande zu bringen.

entfalteten typischen Tätigkeiten als Teil der Genossenschaftsdefinition erschienen sind oder gegenwärtig erscheinen. Als Beispiel lässt sich das im Jahre 1889 in Kraft getretene Reichsgesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften erwähnen, das in seiner Definition eine detaillierte Taxation über die Typen der Genossenschaft enthielt, unter Hinweis auch auf die von den Genossenschaften verrichteten Tätigkeiten: „1. *Vorschuß- und Kreditvereine*, 2. *Rohstoffvereine*, 3. *Vereine zum gemeinschaftlichen Verkaufe landwirtschaftlicher oder gewerblicher Erzeugnisse (Absatzgenossenschaften, Magazinvereine)*, 4. *Vereine zur Herstellung von Gegenständen und zum Verkaufe derselben auf gemeinschaftliche Rechnung (Produktionsgenossenschaften)*, 5. *Vereine zum gemeinschaftlichen Einkaufe von Lebens- oder Wirtschaftsbedürfnissen im Großen und Ablass im Kleinen (Konsumvereine)*, 6. *Vereine zur Beschaffung von Gegenständen des landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betriebes und zur Benutzung derselben auf gemeinschaftliche Rechnung*, 7. *Vereine zur Herstellung von Wohnungen*“.³⁰

Einer ähnlichen Auffassung folgte das ungarische Handelsgesetz im XIX. Jahrhundert mit der folgenden Taxation: Vorschuß- und Kreditvereine, Vereine zum gemeinschaftlichen Einkauf von Rohstoffe, zum gemeinschaftlichen Lagern, oder zur gemeinschaftlichen Produktion; Konsumvereine; Gesellschaften zur Herstellung von Wohnungen; gegenseitige Versicherungsgesellschaften.³¹

Von den heute geltenden Genossenschaftsregelungen beibehielt zum Beispiel die österreichische und französische Regelung diese Tradition. Das geltende österreichische Genossenschaftsgesetz³² – dessen Genossenschaftsdefinition in das XIX. Jahrhundert zurückgeht – gibt eine exemplifizierende Aufzählung über die Genossenschaftstypen nach den folgenden: „*Kredit-, Einkauf-, Verkaufs-, Konsum-, Verwertungs-, Nutzungs-, Bau-, Wohnungs- und Siedlungsgenossenschaften*.“ Das französische Genossenschaftsgesetz regelt in der Definition auch musterwertig, dass „*die Genossenschaften ihre Tätigkeiten in jeder Sparte der menschlichen Tätigkeiten ausüben*.“³³

³⁰ Zu den Genossenschaftstypen im Reichsgesetz ist es nötig die Ergänzung zu machen, dass die aufzählten, nach dem Betriebsergänzungsprinzip tätigen Organisationen laut des Gesetzes als „eingetragene Genossenschaften“ zu gelten gelassen hatten.

³¹ Handelsgesetz 223. §.

³² Siehe für die Definition des geltenden österreichischen Genossenschaftsgesetzes auf Ungarisch: Fan: 15.

³³ Die Genossenschaft wird in dem französischen Genossenschaftsgesetz folgenderweise definiert: Gesetz Nr. 47-1775 vom 10. September über die Genossenschaft (Offizielles Gesetzblatt 11. September 1947.) „*Die Genossenschaften sind solche Gesellschaften, deren Hauptzwecke sind: 1. Die Genossenschaft strebt sich mit der gemeinsamen Mitwirkung der Mitglieder und für ihre Mitglieder daran, den Herstellungspreis und im gegebenen Fall den Verkaufspreis einiger Produkten oder einiger Dienstleistungen derart zu ermäßigen, dass diejenige Unternehmens- und vermittelnden Tätigkeiten als eigene Tätigkeiten gesichert werden, deren Kosten übrigens (im Fall von einem Unternehmer außer der Genossenschaft oder beim Inanspruchnahme eines Vermittlers) den Preis der Produkten belasten würden. 2. Die Qualität der Produkten, die den Mitgliedern befördert werden oder von den Mitgliedern hergestellt und den Verbrauchern befördert werden zu verbessern. 3. Und im Allgemeinen zur Befriedigung der Bedürfnisse der Mitglieder und zur Entwicklung der sozialen und wirtschaftlichen Tätigkeiten der Mitglieder, bzw. zu ihrer Bildung beizutragen. Die Genossenschaften üben ihre Tätigkeiten in allen Sparten der menschlichen Tätigkeiten aus.*“ Aus französischer Sprache übersetzte ins Ungarische: Dr. Longa Anna, PhD Studentin, ELTE Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Agrarrecht.

Unserer Ansicht nach steht die Taxation über die Tätigkeit der Genossenschaften in BGB auf richtigen Grundlagen, das Gesetz macht nämlich wahrnehmbar – ähnlich zum französischen Genossenschaftsgesetz, dass die Genossenschaften für in allen Wirtschaftssektoren anwesende organisatorische-rechtliche Form gelten.³⁴

3. Die Geltung des Prinzips 'Wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder' in BGB

Das von der Manchester Erklärung als *Wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder* benannte, in der Taxation auf dem dritten Platz stehende internationale Genossenschaftsprinzip setzt Direktiven betreffend des Betriebs der Genossenschaft hauptsächlich bezüglich des Vermögensrechts – fest.³⁵

3.1. Über die Leistung der Vermögenseinlage

Das Prinzip 'Wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder' verfügt über die Vermögenseinlage als Richtschnur. Dieser Grundsatz beinhaltet den Fundamentalsatz, dass jedes Mitglied gerechterweise eine gewisse Höhe von Vermögenseinlage gegenüber der Genossenschaft leisten soll. Aus diesem Fundamentalsatz grundsätzlich folgt, dass bei der Genossenschaft – wie auch bei allen Gemeinschaftsunternehmen – die Leistung eine gewisse Höhe der Vermögenseinlage als grundlegende Bedingung der Entstehung der Mitgliedschaft gilt.³⁶ In einigen genossenschaftlichen Regelungen, wie zum Beispiel in der Verordnung betreffend der Europäischen Genossenschaft kommt konkret vor,

³⁴ In dieser Hinsicht ist es zu bemerken, dass bezüglich der Eigenschaft der Genossenschaften, wonach sie in allen Sektoren der Wirtschaft tätig sein können, wurden sie das grundlegende Institut der Sozialwirtschaft. Für die Rolle der Genossenschaften in Beschäftigungspolitik siehe: Klára Bak – Mária Réti: Die Rolle der Genossenschaften in der Sozial- und Beschäftigungspolitik, die Tendenz der internationalen und der ungarischen genossenschaftlichen Rechtsgebung, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 5-38.

³⁵ In dieser Hinsicht lohnt es sich zu erwähnen: József Veres: Die Regelung der genossenschaftlichen Modellen, *Acta Juridica et Politica*, 2004, Tomus LXIV, 461-474.

³⁶ In der Rochdaler Genossenschaft leisteten alle Gründer einheitlich Pfund Vermögenseinlage. Im XIX. Jahrhundert war aber die Notwendigkeit der Leistung der Vermögenseinlage nicht eindeutig. Von rechtsgeschichtlicher Hinsicht ist es unerlässlich auf die verschiedenen Ansichten von Raiffeisen und Schultze-Delitzsch zu verweisen. Raiffeisen – dessen Ziel die Verstärkung der Kleinkapitalisten, der Landwirtschicht durch die Kreditgenossenschaften war – war der Ansicht, dass die Leistung der Vermögenseinlage für die genossenschaftlichen Mitglieder nicht verpflichtend sein sollte. Schultze-Delitzsch, der Erarbeiter des ersten preußischen Genossenschaftsgesetzes, der den Zweck hatte, die Gewerbe-genossenschaften in Deutschland einzuführen, war aber der Meinung, dass die Tätigkeit der Genossenschaft anhand des Prinzips der Selbsthilfe eigentlich nicht deutbar werden kann, wenn die Mitglieder nicht in der Lage sind eine gewisse Höhe von Vermögenseinlage leisten zu können. Von den zwei Regelungsansichten verbreitete sich die Auffassung von Schultze-Delitzsch, die sich mit den Festlegungen der Satzung von Rochdaler Genossenschaft harmonisiert. Siehe für die geschriebenen: Galovits 1901, 93.

welche Höhe zur Gründung der Genossenschaft³⁷ benötigt ist, laut anderer Regelungen ist die Höhe der Vermögenseinlage in der Satzung festzulegen.³⁸

Das BGB weist den letzteren Regelungsmethode folgend diese Frage der Kompetenz der Satzung zu. Bei den Bestimmungen in Verbindung mit dem Gründungsdokument der Genossenschaft fixiert das Gesetz konkret in 3:331. § Absatz (4) Punkt a), bzw. Absatz (5), dass die Höhe der durch das Mitglied der Genossenschaft zu leistenden Vermögenseinlage bei der Gründung der Genossenschaft in der Satzung festzulegen ist.

Die Regelung klingt also mit den Festlegungen des Dokuments von Manchester zusammen, denn das BGB betrachtet nämlich die Leistung der Vermögenseinlage als grundlegende Pflicht des Mitglieds, worüber die Satzung verfügen soll. Diese Pflicht als Ausgangspunkt behandelnd, können die Mitglieder ausdrücklich nur die Höhe der Vermögenseinlage festsetzen. Was die Regeln der Vermögenseinlage in BGB anbelangt, ist es nötig diejenige Unvollständigkeit hervorzuheben, dass das Gesetz diejenige grundlegende vermögensrechtliche Kategorie nicht enthält, die die Vermögenseinlage des Mitglieds verkörpert, und was eigentlich manifestiert, dass dem Mitglied in der Genossenschaft Rechte zustehen und Pflichten obliegen.³⁹ In dieser Hinsicht wäre die Ergänzung der Regelung auch mit Rücksicht auf die Tradition der ungarischen und europäischen Regelungen betreffend des genossenschaftlichen Vermögensrechts zu empfehlen.⁴⁰

3.2. Die spezielle Art der Gewinnverteilung

Das Prinzip 'Wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder' hält die Festlegungen des Punktes 22. der Rochdaler Satzung für Ausgangspunkt betreffend der genossenschaftlichen Gewinnverteilung.⁴¹ Der Grundsatz setzt fest, dass die Genossenschaftsmitglieder nur in beschränkter Höhe berechtigt sind Dividenden im Verhältnis der von ihr geleisteten Vermögenseinlagen zu bekommen. Bezüglich der Gewinnverteilung ist vor allem das Rückvergütungsprinzip zu gelten, beziehungsweise

³⁷ Verordnung Artikel 3 Absatz (2) „Die Einzahlungen auf die Geschäftsanteile einer SCE müssen mindestens 30000 EUR betragen.“ In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1435:20030821:HU:PDF> (11.03.2014).

³⁸ Traditionell ist die ungarische Regelung von dieser Art.

³⁹ Die Vermögenseinlage bzw. die Rechte und Pflichten des Mitglieds stellte in dem ungarischen Genossenschaftsrecht traditionell der Anteilschein dar. Siehe für die Rechtsnatur des Anteilscheins Mária Domé: Die gemeinsamen und differenten Züge des Anteilscheins und des Geschäftsanteils, *Jogtudományi Közlemény*, 1994/11-12, 13-22. Siehe weiter: Mária Réti: Bemerkungen für die Erschaffung des einheitlichen Genossenschaftsgesetzes, *Szövegkezelés*, 2005/1, 173-192.

⁴⁰ In der deutschen Regelung stellt die Vermögenseinlage des Mitglieds der Geschäftsanteil dar. Für das deutsche Vermögensrecht siehe ausführlicher: Réti 2010, 52-60., Mária Réti: Über die vermögensrechtlichen Regeln der Handelsgesellschaften, *Jogtudományi Közlemény*, 2005/3, 99-116, bzw. Klára Bak: Über die Grundkategorien des genossenschaftlichen Vermögensrechts anhand der ungarischen und der deutschen Genossenschaftsregelung, *Jogi Tanulmányok*, 2012, 17-32.

⁴¹ Kuncz 1941: Für den originalen, englischen Text siehe: http://www.rochdalepioneersmuseum.coop/wp-content/uploads/2012/03/toadLaneBrochure_English.pdf, (12.03.2014).

es ist nötig einen entsprechenden Reservefonds zu bilden. Das Rückvergütungsprinzip kommt in BGB unter dem 3:356. § Absatz (2) markant zum Ausdruck aber mit einer Beschränkung folgenderweise: „Die Genossenschaft kann ihre Gewinne unter den Mitgliedern aufteilen. Die Hälfte der Gewinne der Genossenschaft ist unter den Mitgliedern im Verhältnis ihrer persönlichen Mitwirkung aufzuteilen; eine Bestimmung der Satzung, die den im Verhältnis der persönlichen Mitwirkung aufzuteilenden Teil der Gewinne bei weniger als der Hälfte der Gewinne festlegt, ist nichtig.“

Die Regelung von BGB betreffend der Reservebildung erweist sich aber als schwach. Während das vorherige Genossenschaftsgesetz über den als Gemeinschaftsfonds benannten Reservefonds detaillierte vermögensrechtliche Bestimmungen fixierte, beziehungsweise es die Rechtstitel taxativ festsetzte, wonach sich die Zuwendungen und Zuschüsse den Mitgliedern oder ihren Angehörigen zu gewähren lassen haben, weist die gegenwärtige Regelung laut 331. § Absatz (4) Punkt d) die Teilbestimmungen betreffend des Gemeinschaftsfonds der Kompetenz der Satzung zu. In dieser Hinsicht bemerken wir, dass die Regelunauffassung des GenG mit der konkreten gesetzlichen Festlegung der Zuwendungen und Zuschüssen sich als ein zu folgendes Beispiel zu gelten lässt. Bei der Aufzählung der Zwecke kam die Bildung auch vor, die von den Traditionen der Genossenschaft von Anfang an untrennbar ist, demzufolge auch wurde das Prinzip 'Ausbildung, Fortbildung, Information' als selbstständiges Prinzip in das Dokument von Manchester festgelegt.

Das BGB fixiert drei Bestimmungen betreffend der Rechtsnatur des Gemeinschaftsfonds. Laut 3:334. § darf im Gemeinschaftsfonds angelegte Genossenschaftsvermögen nicht unter den Mitgliedern aufgeteilt werden.

Das zweite Merkmal ist, das mit der ersten Bestimmung in einer engen Zusammenhang steht, dass nach 3:334. § Absatz (2) im Falle der Umwandlung der Genossenschaft in eine Wirtschaftsorganisation oder ihrer Auflösung ohne Rechtsnachfolger der Gemeinschaftsfonds – nach der Abrechnung mit den Gläubigern – an die Organisation laut der Verfügung der Satzung übergeben werden muss. In dieser Hinsicht ist es nötig zu bemerken, dass nach GenG im Falle der Umwandlung der Genossenschaft in eine Wirtschaftsorganisation oder ihrer Auflösung ohne Rechtsnachfolger muss der Gemeinschaftsfonds – nach der Abrechnung mit den Gläubigern – an die Genossenschaft laut der Verfügung der Satzung oder den Genossenschaftsverband übergeben werden.⁴²

Als dritte Charakteristik bezüglich des Gemeinschaftsfonds fixiert das BGB nach einer richtigen gesetzgeberischen Auffassung, dass mit der vorherigen Regelung harmonisierend die zu Lasten des Gemeinschaftsfonds gewährte Leistung nicht als Beteiligung am Gewinn und nicht bei der mit der Auflösung des Mitgliedsverhältnisses verbundenen Abrechnung berücksichtigt werden darf.

Unserer Ansicht nach bringt das BGB bezüglich des Prinzips der 'Wirtschaftlichen Mitwirkung der Mitglieder' das Rückvergütungsprinzip entsprechend zur Geltung, bei der die Regeln des Reservefonds nachdenken werden sollen.

⁴² Die Regeln des Gemeinschaftsfonds kamen in 58. § und in 71. § von GenG vor. Die Zuwendungen und Förderungen der Mitglieder wurden in GenG 57. § festgesetzt.

4. Die Geltung des Prinzips 'Demokratische Willensbildung' in BGB

Das von der Manchester Erklärung als 'Demokratische Willensbildung' benannte, in der Taxation auf dem zweiten Platz stehende internationale Genossenschaftsprinzip bringt zum Ausdruck, dass die Genossenschaften demokratisch aufbauenden Organisationen sind, wo den Mitgliedern gleiche Rechte unabhängig von der Höhe ihrer Vermögenseinlage zustehen.⁴³ In der Praxis erscheint dieser Grundsatz einerseits durch das Prinzip ein Mitglied eine Stimme. Dieses Prinzip setzt aber auch diejenige Spezialität der Genossenschaft fest, dass die Führung der Genossenschaft auch an demokratischen Gründen liegt, wonach die leitenden Repräsentanten der Genossenschaft als Hauptregel ausschließlich die Mitglieder der Genossenschaft sein dürfen. Ein weiteres, zu betonendes Element des Grundsatzes ist, dass für die Kontrolle des Betriebs der Genossenschaft die Mitglieder ausdrücklich berechtigt sind.

Über die Regelung des BGB kann es behauptet werden, dass sie das Prinzip der 'Demokratischen Willensbildung' restlos geltend macht. Das BGB 3:356. § verfügt über die grundlegenden Rechte des Mitglieds, dessen Absatz (1) mit den Festlegungen des Prinzips ausdrücklich zusammenklingt. Laut des erwähnten Artikels: „Bei der Leitung und Kontrolle der Tätigkeit der Genossenschaft stehen den Mitgliedern ungeachtet der Höhe der von ihnen geleisteten Vermögenseinlage die gleichen Rechte zu.“ Mit dieser Bestimmung harmonisiert 3:337. § Absatz (1) wonach „Bei der Generalversammlung jedes Mitglied unabhängig vom Anteil der Vermögenseinlagen eine Stimme besitzt.“ In dieser Hinsicht soll die Aufmerksamkeit auf den Artikel 59. der Verordnung gerichtet werden, wo betreffend des Stimmrechts des Mitglieds der Europäischen Genossenschaft spezielle, musterwertige Regelung niederlegt wurde. Die Verordnung sichert nämlich den Mitgliedern der Europäischen Genossenschaft die Möglichkeit Mehrstimmrecht im Verhältnis der persönlichen Mitwirkung zu erwerben.

Bezüglich der Führung der Genossenschaft fixiert BGB 3:344. § die Berichtspflicht der leitenden Repräsentanten für den Vorstand und für den Aufsichtsrat, das Recht der Mitglieder für Kontrolle gesichert, derart, dass der Vorstand wenigstens einmal im Jahr für die Generalversammlung und wenigstens alle drei Monate für den Aufsichtsrat einen Bericht über anfertigen muss. Eine Bestimmung der Satzung, die eine seltenere Berichterstattung vorschreibt, ist nichtig.

Von den Bestimmungen betreffend des Vorstands soll die ziemlich strenge Regel in BGB 3:346. § hervorgehoben werden. wonach „eine Person mit Führungsaufgaben der Genossenschaft kann Genossenschaftsmitglied sein.“ Unserer Ansicht nach brach das GenG. richtig, entsprechend das Prinzip der 'Demokratischen Willensbildung' durch, dass das Gesetz Personen außer der Genossenschaft die Möglichkeit sicherte, die Position der leitenden Repräsentanten zu erfüllen, wenn die Führung der Genossenschaft eine

⁴³ Siehe dafür: Hagen Henry: Die Darstellung der genossenschaftlichen Rechte und Grundsätze in der genossenschaftlichen Rechtsgebung der Mitgliedsstaaten von der Europäischen Union und in der Charta der mit der EU Regelung ausgebildeten Europäischen Genossenschaftlichen Gesellschaft, Szövetkezés, 2004/1-2., insbesondere 44. „Die Unabhängigkeit der Mitgliedsrechte von dem investierten Kapital ist kein Fehler, der zu korrigierend ist. Es ist sinnlos die Genossenschaften in dieser Hinsicht zu den Aktiengesellschaften zu vergleichen.“

spezifische Fachkenntnis benötigte, und die demokratische Führung von der Tätigkeit der Genossenschaft nicht vertrennbar war.⁴⁴ Diese Regelungsauffassung wird empfohlen zu folgen.

Zusammenfassend lässt es sich zu behaupten, dass das BGB das Prinzip der 'Demokratischen Willensbildung' zu streng zur Geltung bringt, so ist es empfehlbar, sowie das Stimmrecht, als auch die Bestimmungen betreffend des Vorstands die Regelung abzutönen.

5. Über das Prinzip der 'Kooperation mit anderen Genossenschaften'

Das Dokument von Manchester verfügt über die Kooperation mit anderen Genossenschaften konkret, wie folgt: „*Genossenschaften dienen den Interessen ihrer Mitglieder am wirksamsten und stärken die Genossenschaftsbewegung am ehesten durch die Kooperation durch den örtlichen, regionalen, nationalen und internationalen Strukturen.*“

Das vorherige Genossenschaftsgesetz fixierte in einem gesonderten, in dem IX. Abschnitt die grundlegenden Regeln bezüglich der genossenschaftlichen Verbände, die Zielsetzung des Prinzips zu erfüllend. Unserer Ansicht nach wäre es richtig, dieses internationale Genossenschaftsprinzip in BGB auch geltend zu machen.

Abschlussgedanke

Über die Analyse des BGB lässt sich zu behaupten, dass das Gesetz das wirtschaftliche Wesen der Genossenschaft, ihre spezifische rechtliche Natur geltend macht, seine Bestimmungen nach den internationalen Genossenschaftsprinzipien von BGB bearbeitet wurden, aber in sämtlichen Festlegungen die Abtönung und Ergänzung der Regelung zu empfehlen mit Rücksicht auf die gegenwärtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen sind. Unserer Ansicht nach ist diese Abtönung und Ergänzung nicht konkret bezüglich des BGB zu verstehend, sondern es ist nachdenkbar betreffend des ungarischen genossenschaftlichen Rechtsmaterials.

⁴⁴ GenG 30. § Kein leitender Repräsentant darf sein: wer kein Mitglied der Genossenschaft bzw. kein Vertreter der juristischen Person (Wirtschaftsorganisation ohne Rechtspersönlichkeit) als Mitglied ist. Davon kann die Satzung eine Ausnahme machen, wenn die Haupttätigkeit der Genossenschaft eine Leitung erfordert, die eine besondere Sachkenntnis voraussetzt, und gleichzeitig die demokratische Leitung und die Leitung der genossenschaftlichen Tätigkeit (Geschäftsführung) der Eigenheit der Genossenschaft entsprechend nicht abgefordert werden kann.

BAK Klára *
A nemzetközi szövetkezeti alapelvek érvényesülése a 2013. évi V. törvény
szövetkezetekre vonatkozó rendelkezéseiben

Bevezető gondolatok

A szövetkezeti jogot napjainkig alapvetően meghatározó, a szövetkezet sajátos gazdasági lényegét,¹ illetve közösséget egyedi módon építő és formáló természetét megjelenítő szabályok az 1844-ben, Rochdale-ben alapított, első mai értelemben vett szövetkezet alapszabályából eredeteztethetők.² A Rochdale-i szövetkezet alapszabályában kifejezetten a kis tőkével rendelkező piaci szereplők társadalmi-gazdasági sajátosságait figyelembe vevő rendezőelvek kerültek rögzítésre, melyek hatékonná, alkalmassá tették a szövetkezetet arra, hogy e konkrét társadalmi réteg számára gazdasági előmenetelt, valamint társadalmi felzárkózást biztosítson. Az általa elért eredmények hatására a Rochdale-i szövetkezet alapszabályára az egyes európai és Európán túli államok szövetkezeti jogalkotói mintaként tekintettek és tekintenek a XIX. század közepétől napjainkig a szövetkezeti szabályozások kimunkálásánál.³ A XX.

* dr. jur., egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi Tanszék, e-mail: bak.klara@ajk.elte.hu

¹ A szövetkezet gazdasági lényegének elemzésére ld. Nagy Ferenc: *A szövetkezetek alapelve* című Akadémiai székfoglaló értekezés, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1906, 14., Kuncz Ödön: A Rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása, in: *Küzdelem a gazdasági jogért*, Dr. Kuncz Ödön Összegyűjtött kisebb dolgozatai, II. kötet, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1941, 439-449; Veres József: A szövetkezet jogi minősítése, *Acta Juridica et Politica*, Tomus LVIII, Fasciculus 40, Szeged, 2000; Bezdán Anikó: A szövetkezetek jogi rendezésének alkotmányos alapja, in: Trócsányi László (szerk.): *Dikaioság logosz*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2012, 189-196; Prugberger Tamás: A szövetkezeti társaság állami elismerésének és támogatásának problematikus pontjai a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége és az Európai Unió szemlélete szerint, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 2007/25, 683-706.

² A Rochdale-i szövetkezeti hagyományok feldolgozása körében ld. George Jacob Holyoake: *The History of Co-Operation*, Bibliolife kiadó által újra kiadva, az eredeti kiadás: T. Fisher Unwin 1, Adelphi Terrace, 1906; Kuncz 1941, 414.-449.; A jelenkori elemzők munkái közül ld: Réti Mária: Az európai szövetkezeti szabályozás fejlődéstörténetéről, *Szövetkezés*, 2012/1-2., 9-33.; valamint Johnston Birchall: *The international co-operative movement*, Manchester and New York, Manchester University Press, 1997, 3-11.; Johnston Birchall: *Rediscovering the cooperative advantage*, Poverty reduction through self-help, Geneva, Cooperative Branch, International Labour Office, 2003, 5. In: [http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/CoopLib.nsf/dfafe3e324466c3785256d96004f15a8/e23f0c803fc6060485256ef400575ed8/\\$FILE/Rediscovering%20the%20Cooperative%20Advantage.pdf](http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/CoopLib.nsf/dfafe3e324466c3785256d96004f15a8/e23f0c803fc6060485256ef400575ed8/$FILE/Rediscovering%20the%20Cooperative%20Advantage.pdf) (2014.03.12).

³ A hatályos szabályozások közül példaként említhetjük a német („*Gesetz betreffend die Erwerbs- und – Wirtschaftsgenossenschaften*”), az osztrák („*Gesetz vom 9. April 1873, über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften*”), a francia („*Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération*”), a finn szövetkezeti törvényt (421/2013 „*Osuuskauntalaki*”) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130421>), a magyar „*Polgári Törvénykönyvről*” szóló 2013. V. törvény szövetkezetekre vonatkozó rendelkezéseit, a svájci Polgári Törvénykönyv

század elejétől ezt a tendenciát erősítette a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének⁴ (a továbbiakban: SZNSZ) Rochdale-i hagyományokat⁵ kiindulópontnak tekintő jogegységesítő tevékenysége is. A jogharmonizációs törekvés – a szövetkezetek érdekeinek érvényesítése, valamint a szövetkezet, mint társas vállalkozási forma népszerűsítése mellett – a szervezet alapvető célkitűzéseiként szerepel megalapulásától napjainkig. A harmonizáció célja az, hogy a szövetkezeti szabályozások világviszonylatban a szövetkezet sajátos jellemvonását biztosító szabályozási tartalommal kerüljenek rögzítésre.

Első konkrét mérföldkönek⁶ az SZNSZ jogegységesítő tevékenysége körében az 1930-as év jelölhető meg, amikor a bécsi kongresszus döntése alapján az SZNSZ központi választmányának egy bizottságot kellett létrehoznia két, egymással szorosan összefüggő munka elvégzésére. A bizottság azt a feladatot kapta, hogy egyrészt vizsgálja meg, miként érvényesülnek a Rochdale-i elvek az egyes államok szövetkezeti szabályozásaiban, másrészt a vizsgálat alapján állítsa össze az érvényes és hatályos rendezőelvek felsorolását. A bizottság négy éves kutatómunkát követően 'Rochdale-i elvek' megnevezéssel tíz, zsinórmértékül szolgáló elvet⁷ határozott meg, közülük hetet felvett elvként, hármat pedig fel nem vett elvként megjelölve. A rögzített nemzetközi szövetkezeti alapelveket tekintve az SZNSZ azt az álláspontot fogalmazta meg ajánlás jelleggel, hogy valódi szövetkezetnek kifejezetten a nemzetközi szövetkezeti alapelvek mentén működő szövetkezetek minősülnek. A gazdasági, valamint azzal szorosan összefüggő társadalmi és egyúttal szellemiségi változások hatására a XX. század végére szükségessé vált a Rochdale-i taxáció felülvizsgálata. A felülvizsgálat eredményeképpen az SZNSZ 1995. szeptember 22-én *'A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének Állásfoglalása a szövetkezeti identitásról A szövetkezés nemzetközi alapelvei'*⁸ (a továbbiakban: Manchesteri Állásfoglalás vagy Manchesteri dokumentum) címmel bocsátotta ki azt a

(„*Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907*”) szövetkezetekre vonatkozó rendelkezéseit. A német, az osztrák és a francia szövetkezeti szabályozás elemzésére lásd bővebben: Réti Mária: Über die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, und ideologischen Fundamente der ungarischen und einigen internationalen Genossenschaftsregelungen, über die Merkmale und die Bewertung dieser Regelungen, *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae – Sectio Iuridica*, 2010, Tomus LI, 281-308.

⁴ A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége (angol elnevezése: International Cooperative Alliance, rövidítve ICA) 1895-ben, londoni székhellyel megalapult, jelenleg hozzávetőlegesen 1 milliárd tagot számláló nemzetközi szervezet. Az SZNSZ honlapjára In: <http://ica.coop/> (2014. 03.11).

⁵ Kuncz 1941.

⁶ Az SZNSZ tevékenységére ld. Kuncz 1941; Réti Mária: *Szövetkezeti jog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 85-98.

⁷ Rochdale-i elvekként a bizottság a következő nemzetközi szövetkezeti alapelveket rögzítette a felvett elvek körében: 1. a nyitott tagság; 2. a demokratikus igazgatás; 3. a visszatérítés a vásárlás arányában; 4. a korlátozott tőkekamat; 5. a készpénzre eladás; 6. a szövetkezeti továbbképzés előmozdításának; 7. a politikai és vallási semlegesség elvét. A fel nem vett elvek körébe pedig a következők kerültek: 1. a nem tagoknak árusítás tilalma; 2. az önkéntes szövetkezés alapelve; 3. és a piaci áron történő árusítás elve. Az elvek elemzésére lásd részletesen: Kuncz 1941, 439-449.

⁸ A dokumentum eredeti, angol nyelvű elnevezése: „*Statement on the Co-operative Identity*”, a Manchesteri Állásfoglalás megtalálható az SZNSZ honlapján eredeti angol nyelven: <http://ica.coop/> (2014.03.11), a magyar nyelvű változatra lásd: A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének Állásfoglalása a szövetkezeti identitásról, *Szövetkezés*, 1995/2, 77-78.

nemzetközi dokumentumot, mely a jelenleg hatályos ajánlást tartalmazza a szövetkezetet átható egyedi működési rendezőelvek tekintetében. A dokumentumban meghatározott nemzetközi szövetkezeti alapelvek⁹ a következők: (1.) Önkéntes és nyitott tagság elve; (2.) Demokratikus tagi ellenőrzés elve; (3.) Tagok gazdasági részvételének elve; (4.) Autonómia és függetlenség elve; (5.) Oktatás, képzés, tájékoztatás elve; (6.) Szövetkezetek közötti együttműködés elve; (7.) Közösségi felelősség elve.¹⁰

Szükséges e körben még azt a kiegészítést megtenni, hogy az SZNSZ a Manchesteri Állásfoglalásban a szövetkezeti alapelveken túl ugyancsak ajánlás jelleggel rögzített egy szövetkezeti definíciót¹¹ is, valamint meghatározta a szövetkezetek számára azokat a képviselendő és betartandó értékeket,¹² melyeket működésük során ajánlott érvényre juttatniuk. A Manchesteri Állásfoglalásban rögzített nemzetközi szövetkezeti alapelvek, a megfogalmazott szövetkezeti definíció és értékek, ahogy korábban a Rochdale-i taxáció, mind a szövetkezeti jogalkotás, mind a gyakorlat számára iránymutatásként szolgálnak annak érdekében, hogy a szövetkezet sajátos gazdasági lényege, különös, kettős célkitűzéssel rendelkező működési tartalma jogszabályi szinten, de a gyakorlatban is torzulásmentes maradjon, megőrizve a Rochdale-i hagyományokat.

Jelen elemzés tárgya megvizsgálni, hogy a szövetkezetet érintő, hatályba lépett új szabályozás, konkrétan a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szövetkezetekre vonatkozó rendelkezései a magyar szövetkezeti jogalkotási hagyományokat követve, illetve azokra is figyelemmel, miként juttatják érvényre az SZNSZ Manchesteri dokumentumában foglaltakat. Hangsúlyozottan megjegyezzük, hogy az elemzés során, az összehasonlító jogi vizsgálat körében a 2006. évi X. törvény, másként jelölve Sztv. vagy korábbi szövetkezeti törvény alatt a törvény 2014. március 14. napjáig hatályban volt változatát értjük.

1. A hatályos magyar szövetkezeti jog felépítéséről

A szövetkezetekre irányadó hatályos magyar joganyag lépcsőzetesen épül fel. A Ptk. szövetkezetre vonatkozó rendelkezései a törvény Harmadik Könyv *A Jogi személy*, Negyedik részben találhatóak. A Harmadik Könyv szabályozási felfogása tekintetében megállapítható, hogy *Általános rendelkezések* főcím alatt meghatározza a társas vállalkozásokra, így a szövetkezetre is vonatkozó közös általános szabályokat, majd ezt követően rögzíti az egyes társas vállalkozási formákra irányadó speciális

⁹ A Manchesteri elvek elemzésére lásd: Bak Klára: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban, *Szövetkezés*, 2012/1-2, 9-33.

¹⁰ A nemzetközi szövetkezeti alapelvek tekintetében lásd Bobvos Pál: *Magyar szövetkezeti jogtan*, Szeged, SZTE ÁJK – JATEPress, 2011, 23-29.; Csák Csilla: Szövetkezeti alapelvek az SZNSZ kongresszusának megfogalmazásában és tükröződésük a magyar szövetkezeti mozgalomban, *Gazdaság és Jog*, 2000/11, 24-27.

¹¹ A Manchesteri dokumentum a szövetkezetet a következők szerint határozza meg: „A szövetkezet olyan személyek autonóm társulása, akik önkéntesen egyesültek abból a célból, hogy közös gazdasági, társadalmi és kulturális céljait közös tulajdonú és demokratikusan irányított vállalkozásuk útján megvalósítsák.”

¹² A Manchesteri Állásfoglalás a következő értékeket szerepelteti: „önsegély”, „egyéni felelősség”, „demokrácia”, „egyenlőség”, „igazságosság”, „szolidaritás”, „becsületesség”, „nyíltság”, „társadalmi felelősség”, „másokért való törődés.”

rendelkezéseket. A szövetkezetre vonatkozó különös szabályokat konkrétan a Harmadik Könyv Negyedik rész 3:325-3:367.§-ok tartalmazzák. Az elemzés kifejezetten az említett szakaszok tekintetében vizsgálja a nemzetközi szövetkezeti alapelvek érvényesülését, de a szövetkezetekre irányadó hatályos jogszabályi környezet megértése szempontjából kiemeljük e körben, hogy a 2014. március 14. óta hatályban lévő, módosított 2006. évi X. törvény lényeges, a Ptk. rendelkezéseit kiegészítő szabályokat állapít meg egyrészt a szövetkezetekre vonatkozóan általában, másrészt pedig bizonyos szövetkezeti típusok esetében, konkrétan az iskolaszövetkezet, a szociális szövetkezet, a foglalkoztatási szövetkezet, az agrárgazdasági szövetkezet tekintetében. Az egyes szövetkezeti típusokat illetően a sajátos szabályok kimunkálását az adott típusok hatékonyabb működése érdekében tartotta szükségesnek a jogalkotó. A 2006. évi X. törvény az említett típusok tekintetében tehát kötelező erejű, speciális rendelkezéseket fogalmaz meg, ahogy bizonyos egyéb szövetkezeti típusokra vonatkozóan más külön jogszabályok.¹³

A hatályos magyar szövetkezeti szabályozás tehát lépcsőzetesen, koherens módon épül fel akként, hogy jelenleg a szövetkezetekre irányadóak a Ptk. Harmadik Könyvének általános, valamint a szövetkezetre vonatkozó sajátos rendelkezései, illetve a 2006. évi X. törvény kötelező erejű rendelkezései is.

2. A Polgári Törvénykönyv szövetkezet fogalmáról a nemzetközi szövetkezeti alapelvekkel összefüggésben

A Polgári Törvénykönyv a Negyedik rész első rendelkezéseként a szövetkezet fogalmát a szövetkezet tevékenységével összekapcsolva határozza meg a 3:325. § (1) és (2) bekezdésben a következők szerint: „*A szövetkezet a tagok vagyoni hozzájárulásából álló tőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, a tagok gazdasági és társadalmi szükségleteinek kielégítésére irányuló tevékenységet végző jogi személy, amelynél a tag kötelezettsége a szövetkezettel szemben vagyoni hozzájárulásának szolgáltatására és az alapszabályban meghatározott személyes közreműködésre terjed ki. A szövetkezet kötelezettségeiért a tag nem köteles helytállni. A szövetkezet tevékenysége értékesítésre, beszerzésre, termelésre és szolgáltatásra irányulhat.*”

A Ptk. szövetkezet fogalmáról alapvetés jelleggel megállapítható, hogy szellemiségét tekintve követi a magyar szövetkezeti szabályozási hagyományokat a szövetkezet meghatározása tekintetében, s nagymértékű egyezőséget mutat a korábbi szövetkezeti törvény, a szövetkezetről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Sztv.) szövetkezet definíciójával¹⁴ is. Hasonlóan az Sztv. szövetkezet fogalmához, a Ptk. is rögzíti a fogalomban a szövetkezet-specifikus ismérvek közül a nyitott tagság és a változó tőke elvének érvényesülését a szövetkezeti tagsági jogviszony létrehozatala körében, valamint kifejezésre juttatja a szövetkezet komplex célkitűzésrendszerét.

¹³ Így például a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény a lakásszövetkezetekre, valamint a takaré- és hitelszövetkezetekre irányadó hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXV. törvény.

¹⁴ A 2006. évi X. törvény a szövetkezetet a következők szerint definiálta: „7. § *A szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségleteinek kielégítésének elősegítése.*”

Többletként pedig a korábbi törvényhez képest, a Ptk. már a fogalomban megjeleníti a szövetkezeti tag kettős kötelezettségét a szövetkezet irányába, valamint a definícióhoz kapcsolódóan meghatározza azokat a tevékenységeket, amelyekre a szövetkezet működése irányul.

2.1. A nyitott tagság elvéről

Ahogy az Sztv., a Ptk. is a szövetkezet alapvető, fogalmi szintű ismertető jegyének tekinti azt a sajátosságot, miszerint a szövetkezet a nyitott tagság elve és az abból okszerűen következő változó tőke elve mentén működik.¹⁵ E körben lényeges megjegyezni, hogy a nyitott tagság elvének alapvető szövetkezeti fogalmi elemként való megjelenítése az európai szabályozásokban nagy múlttal rendelkezik. Példaként említhető a német¹⁶, az osztrák¹⁷, valamint a svájci¹⁸ szövetkezeti szabályozás, melyek a

¹⁵ Galovits Zoltán Magyar szövetkezeti jog című munkájában a nyitott tagság és változó tőke elvével kapcsolatosan a következő gondolatokat fogalmazta meg: „A tagok meg nem határozott száma, a tagok számában és személyében folyton előforduló változások, és az ezek folytán mindig ingadozó társasági vagyoni (société a capital variable) képezik a szövetkezet fő, a többi kereskedelmi és magánjogi társaságoktól megkülönböztető jellemvonását.” Az idézet konkrétan megtalálható: Galovits Zoltán: *A magyar szövetkezeti jog*, Budapest, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, 1901, 28.

¹⁶ A hatályos német szövetkezeti törvény („Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften”) fogalom-meghatározása: „A szövetkezet. Azok a le nem zárt taglétszámmal rendelkező társaságok, melyek célja a tagok gazdaságának vagy szociális, illetve kulturális szükségleteinek közös üzemen keresztül támogatása (szövetkezetek) a törvény értelmében „bejegyzett szövetkezet” jogait szerzik meg. Társaságokban, illetve más személyegyesülésekben való részvételük (beleértve a közjog hatálya alá tartozó szervezetekben való részvételüket is) megengedett, ha e részvétel 1. a szövetkezeti tagok keresetének vagy gazdaságának, illetve szociális vagy kulturális szükségleteinek támogatását, vagy 2. a szövetkezet közérdeklő törekvéseinek megvalósulását szolgálja anélkül, hogy az kizárólag/kifejezetten vagy túlnyomórészt kifejezetten a szövetkezet célját képezné.” A törvény eredeti német nyelven elérhető: <http://www.gesetze-im-internet.de/geng/index.html> (2014.03.12).

¹⁷ A hatályos osztrák szövetkezeti törvény („Gesetz vom 9. April 1873, über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften”) meghatározása: „1.§(1) Jelen törvény le nem zárt taglétszámú, jogi személyiséggel rendelkező személyegyesülésekre vonatkozik, melyek lényegében/mindenekelőtt tagjaik keresetének és gazdaságának támogatására szolgálnak (szövetkezetek), mint a hitel-, beszerző-, értékesítő-, fogyasztási-, építő-, lakás-, házipítő szövetkezetek. (2) A szövetkezetek előmozdításának/támogatásának eszköze lehet részvételük/érdekeltségük a vállalkozások joga, a szövetkezeti jog, az egyesületek joga hatálya alá tartozó jogi személyekben, valamint vállalkozási tevékenységet folytató bejegyzett személyegyesítő társaságokban, ha ez a részvétel a szövetkezet alapszabályban meghatározott céljának megvalósulását és elsősorban nem a jövedelemszerzést célozza. Szövetkezetek a Tanács „az Európai Szövetkezet (SCE) Statútumáról” szóló 1435/2003/EK Rendelet 1 cikkének (3) bekezdésében rögzített célokat is megvalósíthatnak.” A törvény elérhető eredeti, német nyelven: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001680> (2014.03.11.)

¹⁸ Svájcban a szövetkezetre vonatkozó szabályokat a Polgári Törvénykönyv (Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907) tartalmazza. A szövetkezet fogalmát a törvény a következőképpen rögzíti: „828. cikk A. A magánjogi szövetkezetek 1. A szövetkezet le nem zárt taglétszámú kereskedelmi társaságok vagy személyek testületi szervezett egyesülése, amely legfőképpen tagjainak támogatását vagy a tagok meghatározott gazdasági érdekeinek biztosítását célozza a közösségi önségly mentén. A szövetkezetek esetében az előre meghatározott alaptőke nem megengedett. 829. cikk B. A közjogi szövetkezetek. A közjog hatálya alá tartozó személyegyesülések, akkor is, ha szövetkezeti célkitűzésekkel rendelkező, a szövetségi és a kantonok közjogi hatálya alá tartoznak.” A svájci Polgári Törvénykönyv

nyitott tagság elvét kezdetektől a `le nem zárt taglétszám´ kifejezéssel jelenítik meg a szövetkezet definíciójában. Figyelemmel arra, hogy a XIX. századi magyar szövetkezeti jog a német/porosz szabályozást tekintette mintáértékűnek, az 1875. évi XXXVII. tc-ben rögzített Kereskedelmi Törvény (a továbbiakban: KT) is hasonlóan, konkrétan a `meg nem határozott számú tagból álló´ kifejezéssel juttatta érvényre a nyitott tagság elvének tételét a szövetkezet fogalmában¹⁹.

A Ptk. szabályozása, mely a korábbi szövetkezeti törvény szabályozási felfogását követve a változó tőke elvét fogalmi szinten rögzíti, azaz a tagságra irányuló szabályozást összekapcsolja az abból következő vagyoni jogi sajátossággal a definícióban – nemzetközi viszonylatot tekintve is – mintáértékű a magyar szövetkezeti szabályozásban, s véleményünk szerint magas szintű jogalkotói átgondolást tükröz.

A Manchesteri Állásfoglalás első helyen rögzített, `Önkéntes és nyitott tagság´ elnevezésű alaptételének jelentéstartalma összetett. Az elv értelmében a szövetkezet tagja bárki lehet, a szövetkezetbe bárki bármikor szabadon beléphet, illetőleg onnan bármikor szabadon ki is léphet. Az alapelv kizárja tehát bármilyen természetű diszkrimináció érvényre juttatását a tagsági jogviszony létrehozatala körében. Szükséges azonban ehhez a szabályhoz azt a kiegészítő megjegyzést fűzni, hogy természetesen a gyakorlati működés szempontjából indokolható, azaz ésszerű korlátozás bevezethető alapszabályi szinten anélkül, hogy az egyenlő bánás elvének érvényesülése a tagfelvétel során csorbulna. A nyitott tagság elvének ezt a kiterjesztett értelmezését támasztja alá a Ptk. 3:354. § (2) bekezdése is, mely szerint a tagságra jelentkező személynek a tagfelvételi kérelmében nyilatkoznia kell a szövetkezet alapszabályában foglalt elfogadásáról és a vállalt vagyoni hozzájárulásáról. E szakasz rögzíti azt is, hogy a tagfelvételi kérelemben a szövetkezetbe belépni kívánó tagnak személyes közreműködés vállalása esetén, a személyes közreműködés tartalmát is meg kell határoznia. Szövetkezetet tehát csak olyan személy alapíthat, illetve abba tagként csak olyan személy léphet be, aki az alapszabályban foglaltakat, így az abban szereplő kötelezettségeket is magára nézve kötelezőnek ismeri el, illetőleg azokat előreláthatóan teljesíteni képes. Lényeges azonban, hogy az alapszabályban rögzített feltételek nem rendelkezhetnek diszkriminatív tartalommal.²⁰

2.2. A szövetkezet kettős célkitűzése

Ahogy a fentiekben érintőlegesen említésre került, a Ptk. is tartalmazza fogalmi elemként a szövetkezet komplex tartalmát megjelenítő kettős célkitűzést, miszerint a szövetkezet egyrészt a tagok vagyoni előmenetelét, másrésztől társadalmi státuszuk megerősítését, társadalmi előmenetelüket is hivatott biztosítani. A magyar szövetkezeti szabályozásnak tradicionálisan jellemzője a komplex célkitűzés fogalmi elemként való

elérhető német nyelven: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/220/index3.html#id-3-29>, (2014. 03.12).

¹⁹ A szövetkezet fogalmát lásd: 1875. évi XXXVII. törvénycikk „Kereskedelmi Törvény“, 223.§, in: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5692> (2014.03.12).

²⁰ A Manchesteri dokumentum a szövetkezeti egyenlő bánásmód elvét a következők szerint határozza meg: „A szövetkezetek önkéntes szervezetek, melyek nyitva állnak – nemi, társadalmi, faji, politikai, vagy vallási megkülönböztetés nélkül – mindenki számára, akinek hasznára lehetnek szolgáltatásai és aki elfogadja a tagsággal járó felelősséget.”

elismerése. Ellentétben azonban a korábbi szövetkezeti törvénnyel, a Ptk. a tagok társadalmi szükségletével kapcsolatosan nem tartalmaz részletező felsorolást. A társadalmi szükséglet lehet például – ahogy azt az Sztv. szerinti fogalom konkrétan fel is tüntette – oktatási, kulturális, oktatási, szociális, illetve egészségügyi természetű.²¹

A szövetkezet komplex természete a nyitott tagság elvéhez hasonlóan már a Rochdale-i szövetkezet alapszabályában is rendező elvként szerepelt,²² illetve a Manchesteri Állásfoglalás szövetkezeti definíciójában is feltüntetésre került.²³ A definíción túl a Manchesteri Állásfoglalás az 'Oktatás, képzés, tájékoztatás' szövetkezeti alapelvvel, a 'Tagok gazdasági részvétele' alapelv tartalmi elemeként szereplő kötelező tartalék képzésének szabályával, illetve bizonyos felsorolt szövetkezeti értékekkel, mint például szolidaritás, illetve önszegély is kívánja érzékeltetni, hogy a szövetkezet nem csupán minél magasabb összegű nyereség elérésére törekszik, hanem tagjai életminőségét mind gazdasági szempontból, mind társadalmi státuszuk tekintetében előmozdítani célozza. Lényeges e körben utalni a Tanácsnak az *Európai Szövetkezet Statútumáról* szóló 1435/2003 EK Rendeletére (a továbbiakban: Rendelet)²⁴ is, mely Preambuluma 10) pontjában kifejezetten hangsúlyozza, hogy az Európai Szövetkezet célkitűzése összetett, melyet a szövetkezeti sajátos rendezőelvekkel összhangban kíván megvalósítani.²⁵

2.3. A szövetkezeti tag kettős természetű kötelezettsége a szövetkezet irányába

Az Sztv. definíciójához képest a Ptk. szövetkezet fogalmában új elemként, de a magyar szövetkezeti szabályozásban nem teljes újdonságként²⁶ jelenik meg az utalás arra a kettős természetű kötelezettségre, miszerint a szövetkezetben tagsági jogviszonyt létrehozni kívánó személynek a vagyoni hozzájárulás teljesítése mellett személyes közreműködést is vállalnia szükséges. S ahogy általánosságban véve a szövetkezeti szabályozásokra jellemző, a Ptk. a szövetkezeti tag kettős kötelezettségére vonatkozó

²¹ Sztv. 7. §.

²² A szövetkezet sajátos célkitűzésrendszerét, jogi természetét illetően ld. Czettler Jenő – Ihrig Károly: *Szövetkezeti Ismeretek*, Budapest, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, 1926; Navratil Ákos: *Közgazdaságtan*. I. kötet. Budapest, 1933, 266-267.; a jelenkori elemzők közül Domé Györgyné: A szövetkezetek jogi szabályozásának múltja, jelene és jövője, in: *Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 1999.

²³ Kuncz 1941.

²⁴ A Rendelet feldolgozó elemzésére ld. Réti Mária: Az Európai Szövetkezet (SCE) Statútumáról szóló tanácsi rendeletben foglalt általános jellemvonásokról és egyes előírásokról, figyelemmel "A szövetkezetekről" szóló 2006. évi X. törvényre, *Európai Jog*, 2007/1, 33-42.; ld. tovább Prugberger Tamás: Az „Európai szövetkezetekről” szóló rendelet a magyar szabályozás és a nyugat-európai szövetkezeti jogi szabályozás tükrében, *Szövetkezés*, 2003/3, 39-40.

²⁵ „Az európai szövetkezet (a továbbiakban: „SCE”) alapvető célja tagjai szükségleteinek kielégítése és/vagy azok gazdasági és/vagy szociális tevékenységeinek fejlesztése a következő alapelvekkel összhangban.”

²⁶ A magyar szabályozást tekintve a szövetkezeti tag kettős természetű kötelezettségének definíciójában történő megjelenítését illetően az 1947. évi XI. törvény, 1971. évi III. törvény, valamint az 1992. évi I. törvény fogalom-meghatározása szolgál példaként. Szükséges azonban ezekkel a szabályozásokkal kapcsolatosan megjegyezni, hogy ezek a törvények kizárólag olyan tagsági jogviszonyt szabályoztak, ahol a tagnak mind személyes közreműködési, mind vagyoni hozzájárulási kötelezettsége volt. A személyes közreműködést nem vállaló tag jogintézményéről az említett törvények nem rendelkeztek.

részletszabályokat a létesítő okirat szabályai, valamint a tag jogaira és kötelezettségeire vonatkozó rendelkezések körében tárgyalja. Álláspontunk szerint a tag kettős természetű kötelezettségének definícióban történő megjelenítése azért nem minősül helytállónak, mert a 2006. évi X. törvény hatályba lépése óta a szövetkezetnek lehetnek olyan tagjai is – meghatározott korlátozó szabályokkal – akik személyes közreműködési kötelezettséget nem vállalnak, hanem kifejezetten csak vagyoni hozzájárulást teljesítenek. Ezeket a tagokat a jelenkori szabályozások befektető tagnak,²⁷ illetve személyes közreműködést nem vállaló tagnak²⁸ nevezik. Ennek a tagsági típusnak a célja az, hogyha valaki pénzt kíván fektetni egy vállalkozásba, anélkül hogy egyéb, a személyét is érintő kötelezettséget végeznie kellene, megtehesse egy szövetkezet esetében is, növelve ezzel a szövetkezet tőkét.

Noha a Ptk. kifejezetten nem rendelkezik a befektető tag jogintézményéről, egyes rendelkezéseiből kikövetkeztethető, hogy létrehozható a Ptk. alapján tagsági jogviszony a szövetkezetben személyes közreműködés vállalása nélkül is.²⁹ Figyelemmel ezen szempontra, továbbá tekintettel arra, hogy a vagyoni hozzájárulás teljesítése nem kifejezetten szövetkezet-specifikus elem – annak ellenére, hogy a 'Tagok gazdasági részvétele' elvének egy szeleteként értelmezendő – a fent elemzett tételt helyesebb lett volna kizárólag a tag jogai és kötelezettségei körében feltüntetni.

2.4. A szövetkezet főbb tevékenységei

A Ptk. a szövetkezet definíciójával összekapcsoltan, de nem fogalmi elemként rögzíti a szövetkezet által végzett tipikus tevékenységeket is négy nagy körben: értékesítés, beszerzés, termelés és szolgáltatás. Az európai szövetkezeti szabályozások tekintetében ennek a szabályozási felfogásnak hagyománya van akként, hogy számos európai szövetkezeti joganyagban kifejezetten a szövetkezeti fogalom részeként jelenik meg, vagy jelent meg a szövetkezet által tipikusan végzett tevékenységek köre. Példaként említhető az 1889-ben hatályba lépett német Birodalmi szövetkezeti törvény, mely részletes felsorolást tartalmazott a definícióban a szövetkezet típusaira vonatkozóan, utalva ezzel a szövetkezetek által végzett tevékenységekre is: „1. előlegezési- és hitelegyesületek, 2. nyersanyag közös beszerzésére alapított egyesületek, 3. mezőgazdasági és ipari termékek közös értékesítésére létrejött egyesületek, (értékesítőszövetkezetek, raktáregyesületek), 4. termékeket előállító és közösségi számlára értékesítő egyesületek (termelőszövetkezetek) 5. élelmiszer és egyéb gazdasági szükségletek vásárlása nagytételben és árusítása keisztételben (fogyasztási egyesületek), 6. mezőgazdasági vagy ipari termékek beszerzésére és azok közös felhasználására létrejött egyesületek, 7. lakásépítő egyesületek”.³⁰

²⁷ A német szövetkezeti szabályozásban: német szövetkezeti törvény (Ij.14.) 8.§ (2) bekezdés, elnevezése: Investierende Mitglieder (befektető tagok), az osztrák szabályozásban (Ij.15.) 5a§ (2) bekezdés, elnevezés: Investierende (nicht nutzende) Mitglieder (befektető (nem 'felhasználó') tagok)

²⁸ A Ptk. a személyes közreműködést nem vállaló tag kifejezést használja.

²⁹ A személyes közreműködést nem vállaló tagi státusz létrehozatalának lehetőségére utal a Ptk. 3:326§ (2) bekezdés, 3:332.§ (2) bekezdés.

³⁰ A Birodalmi törvényben rögzített típusokhoz azt a kiegészítő megjegyzést szükséges fűzni, hogy a felsorolt, üzemkiegészítés elve alapján működő szerveződések a törvény értelmében 'bejegyzett szövetkezet'-nek minősülhetnek.

Hasonló felfogást követett a XIX. században a magyar KT is az alábbi taxációval: „előlegezési és hitelegyletek; a nyersanyag közös beszerzésére, közös raktár tartására, vagy közös termelésre alakult egyletek; a fogyasztási egyletek; a laképítő társaságok; a kölcsönös biztosító társaságok.”³¹

A jelenkori hatályos szövetkezeti szabályozások közül például az osztrák és a francia szabályozás tartotta meg ezt a hagyományt. A hatályos osztrák szövetkezeti törvény³² – melynek szövetkezeti fogalma a XIX. századra nyúlik vissza – példálózó felsorolást ad a szövetkezeti típusok tekintetében az alábbiak szerint: ‘hitel-, beszerző-, értékesítő-, fogyasztási-, építő-, lakás-, házépítő szövetkezetek.’ A francia szövetkezeti törvény pedig mintaértékűen akként szabályoz a fogalomban, hogy „a szövetkezetek tevékenységüket az emberi tevékenységek minden ágában gyakorolják”³³

Álláspontunk szerint a Ptk.-ban szereplő felsorolás a szövetkezetek tevékenységére vonatkozóan helyes alapokon nyugszik, ugyanis – hasonlóan a francia szövetkezeti törvényhez – érzékelteti, hogy a szövetkezetek a gazdaság minden szektorában jelenlévő szervezeti-jogi keretnek minősülnek.³⁴

3. A ‘Tagok gazdasági részvétele elvének’ érvényre jutása a Ptk.-ban

A Manchesteri Állásfoglalás által ‘Tagok gazdasági részvételének elve’ elnevezéssel meghatározott, a felsorolásban harmadik helyen szereplő nemzetközi szövetkezeti alapelv a szövetkezet működésére vonatkozó szabályok tekintetében – döntően a vagyonjog körében – rögzít iránymutatásokat.³⁵

³¹ KT 223. §.

³² Lásd a hatályos osztrák szövetkezeti törvény szövetkezet fogalmára magyar nyelven.

³³ A francia szövetkezeti törvény a szövetkezetet a következőképpen definiálja: 47-1775 számú 1947. szeptember 10-i törvény a szövetkezetéről (Hivatalos Közlöny 1947. szeptember 11.) “A szövetkezetek olyan társaságok, amelyeknek alapvető céljai: 1. A szövetkezet tagjai közös erőfeszítésével és tagjai javára úgy igyekeznek csökkenteni egyes termékek vagy egyes szolgáltatások előállításí árát és adott esetben az eladási árát, hogy saját tevékenységként biztosítja azon vállalkozói és közvetítói tevékenységeket, amelyek költsége egyébként (külső szövetkezeten kívüli vállalkozó vagy közvetítő igénybe vétele esetén) a termékek árát terhelné. 2. A tagjaiknak szállított vagy a tagok által termelt és a fogyasztóknak szállított termékek minőségének javítása. 3. És általánosságban hozzájárulni a tagok és a tagok szükségleteinek kielégítéséhez és a szociális és gazdasági tevékenységük fejlesztéséhez, valamint a képzsüköz. A szövetkezetek tevékenységüket az emberi tevékenységek minden ágában gyakorolják.” Francia nyelvből fordította: Dr. Longa Anna, PhD hallgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjog Tanszék.

³⁴ E körben megjegyezzük, hogy erre a tulajdonságukra figyelemmel, miszerint a gazdaság bármely szektorában tevékenykedni képesek – váltak a szövetkezetek a szociális gazdaság alapvető intézményévé. A szövetkezetek foglalkoztatáspolitikában betöltött szerepére ld. Bak Klára – Réti Mária: Die Rolle der Genossenschaften in der Sozial- und Beschäftigungspolitik, die Tendenz der internationalen und der ungarischen genossenschaftlichen Rechtsgebung: A szövetkezetek szociál/foglalkoztatáspolitikában betöltött szerepéről, a nemzetközi és a magyar szövetkezeti jogalkotás irányairól, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 5-38.

³⁵ E körben értékes elemzésnek tekinthető: Veres József: A szövetkezeti modellek jogi szabályozása *Acta Juridica et Politica*, 2004, Tomus LXIV. Fasc. 1-28., 461-474.

3.1. A vagyoni hozzájárulás teljesítéséről

A 'Tagok gazdasági részvétele' alapelv zsinórmértékül szolgálóan rendelkezik a szövetkezeti tag vagyoni hozzájárulásával kapcsolatosan. Az elv magában foglalja azt a tételt, hogy minden tagnak 'igazságos' módon bizonyos mértékű vagyoni hozzájárulást kell teljesítenie a szövetkezet irányába. Ebből a tételből alapvetően következik, hogy a szövetkezet esetében – mint minden társas vállalkozás esetében – a tagsági jogviszony létrehozatalának alapvető feltétele bizonyos mértékű vagyoni hozzájárulás teljesítése.³⁶ Egyes szövetkezeti szabályozásokban, így például az Európai Szövetkezetre vonatkozó Rendeletben, konkrétan szerepel, hogy milyen mértékű alaptőke szükséges a szövetkezet megalapításához,³⁷ más szabályozások azonban az alapító tőke mértékének meghatározását alapszabályi hatáskörbe utalják.³⁸

A Ptk. az utóbbi szabályozási felfogást követve alapszabályi hatáskörbe utalja a kérdést. A törvény a szövetkezet létesítő okiratára vonatkozó rendelkezések körében, konkrétan a 3:331. § (4) bekezdés a) pontjában valamint az (5) bekezdésben azt rögzíti, hogy a szövetkezet alapszabályában kell meghatározni a vagyoni hozzájárulás azon mértékét, amelynek teljesítése minden tag számára kötelező. A szabályozás tehát összecseng a Manchesteri dokumentumban foglaltakkal, ugyanis a Ptk. a tag alapvető kötelezettségének tekinti a vagyoni hozzájárulás teljesítését, melyről az alapszabálynak rendelkeznie kell. E kötelezettséget kiindulópontként kezelve, az alapszabályban a tagok kifejezetten a vagyoni hozzájárulás mértékét határozhatják meg. A vagyoni hozzájárulás Ptk.-beli szabályait illetően szükséges azt a hiányosságot kiemelni, hogy a törvény nem tartalmazza azt az alapvető vagyoni jogi kategóriát, mely a tag vagyoni hozzájárulását megtestesíti, s amely tulajdonképpen manifesztumát képezi annak is, hogy a szövetkezeti tagot a szövetkezetben jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik.³⁹ A

³⁶ A Rochdale-i szövetkezetben az alapító tagok egységesen 1-1 font vagyoni hozzájárulást teljesítettek. A XIX. században azonban a vagyoni hozzájárulás teljesítésének szükségessége nem minősült egyértelműnek. Jogtörténeti szempontból elengedhetetlen utalni e körben a Raiffeisen és Hermann Schultze-Delitzsch közötti eltérő szemléletre. Raiffeisen – akinek célja a kis tőkével rendelkező, gazdálkodó réteg megerősítése volt a mezőgazdasági hitelszövetkezeteken keresztül – azon az állásponton volt, hogy ne legyen kötelező a szövetkezeti tagoknak vagyoni hozzájárulást teljesíteni. Schultze-Delitzsch, az első porosz szövetkezeti törvény kimunkálója, aki Németországban az ipari szövetkezetek meghonosítását tűzte ki célul, pedig azt a nézetet képviselte, hogy a szövetkezet önségély alapján való működése tulajdonképpen értelmezhetetlen, ha a tagok bizonyos mértékű vagyoni hozzájárulás teljesítésére sem képesek. A két szemlélet közül a Schultze-Delitzsch-féle szabályozási felfogás terjedt el, mely a Rochdale-i szövetkezet alapszabályában foglaltakkal is harmonizál. ld. a leírtakra: Galovits 1901, 93.

³⁷ Rendelet 3 cikk (2) bekezdés „A jegyzett tőke összege 30.000 eurónál nem lehet kevesebb.” In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1435:20030821:HU:PDF> (2014.03.11).

³⁸ Hagyományosan ilyen a magyar szabályozás.

³⁹ A magyar szövetkezeti jogban hagyományosan a részjegy testesítette meg a tag vagyoni hozzájárulását, illetve a tag jogait és kötelezettségeit a szövetkezetben. A részjegy jogi természetének elemzésére ld. DoméMária: A szövetkezeti részjegy és üzletrész közös és eltérő vonásai, *Jogtudományi Közlemény*, 1994/11-12, 13-22.; továbbá Réti Mária: Észrevételek az egységes szövetkezeti törvény megalkotásához, *Szövetkezés*, 2005/1, 173-192.

szabályozás kiegészítése e tekintetben javasolt figyelemmel a magyar és az európai szabályozási hagyományokra is a vagyonjog körében.⁴⁰

3.2. A nyereség felosztásának speciális módjáról

A 'Tagok gazdasági részvételének alapelve' a Rochdale-i alapszabály 22. pontjában⁴¹ foglaltakat tekinti kiindulópontnak a szövetkezet nyeresége felosztására vonatkozóan. Az alaptétel rögzíti, hogy a szövetkezeti tagok a vagyoni hozzájárulásuk arányában fizetendő osztalékra csupán korlátozott mértékben jogosultak. A szövetkezetben az adózott eredmény felosztása körében elsősorban a visszatérítés a vásárlás arányában elve kell, hogy érvényesüljön, valamint megfelelő mértékű tartalékalap képzése szükséges. A Ptk.-ban a visszatérítés elve a szövetkezeti tag alapvető jogait szabályozó 3:356. §-on belül a (2) bekezdésben markánsan kifejezésre jut a következők szerint: „*A szövetkezet nyereségének a felét a tagok között személyes közreműködésük arányában kell felosztani; semmis az alapszabály azon rendelkezése, amely a nyereség személyes közreműködés arányában felosztandó részét a nyereség felénél kisebb mértékben határozza meg.*”

A tartalékképzésre vonatkozóan a Ptk. szabályozása azonban csekélynek bizonyul. Míg a korábbi szövetkezeti törvény a közösségi alapként nevezett tartalékalapra vonatkozóan részletes vagyonjogi szabályokat rögzített, valamint meghatározta taxatív módon azokat a jogcímeket, amelyek alapján a tagok, illetve hozzátartozóik számára juttatás, valamint támogatás nyújtható volt, a jelenlegi szabály a közösségi alapra vonatkozó részletszabályokat alapszabályi hatáskörbe utalja a 331. § (4) bekezdés d) pontja értelmében. E körben megjegyezzük, hogy az Sztv. szabályozási felfogása a juttatások és támogatások körének kifejezett törvényi meghatározásával követendő példának tekintendő. Az Sztv. felsorolásában szerepelt az oktatási cél is, mely a szövetkezet hagyományaitól a kezdetektől fogva elválaszthatatlan, ezért is jelent meg az 'Oktatás, képzés, tájékoztatás elve' a Manchesteri dokumentumban külön rendezőelvként.

A Ptk. a közösségi alap jogi természetére vonatkozóan pedig három rendelkezést rögzít. A 3:334. § alapján a közösségi alapba helyezett vagyon fel nem osztható szövetkezeti vagyonnak minősül.

Második az első rendelkezéshez szorosan kapcsolódó azon jellemvonás, hogy a tartalékalapba helyezett vagyont a Ptk. 3:334. § (2) bekezdése szerint a szövetkezet gazdasági társasággá való átalakulása vagy jogutód nélküli megszűnése esetén – a hitelezőkkel való elszámolást követően – az alapszabály rendelkezése szerinti szervezet részére kell átadni. E körben szükség megjegyezni, hogy az Sztv. alapján a közösségi

⁴⁰ A német szövetkezeti szabályozásban a tag vagyoni hozzájárulását az üzletrész testesíti meg, A német szövetkezeti vagyonjogra lásd bővebben: Réti: 2010, 52-60.; Réti Mária: A kereskedelmi társaságok vagyonjogi szabályairól, *Jogtudományi Közlemény*, 2005/3, 99-116.; illetve Bak Klára: A szövetkezeti vagyonjog alapkategóriáiról a magyar és a német szövetkezeti szabályozás alapján, *Jogi Tanulmányok*, 2012, 17-32.

⁴¹ Kuncz 1941. Az alapszabály eredeti, angol nyelvű szövegére ld. http://www.rochdalepioneersmuseum.coop/wp-content/uploads/2012/03/toadLaneBrochure_English.pdf (2014.03.12).

alapan levő vagyont a szövetkezet gazdasági társasággá való átalakulása vagy jogutód nélküli megszűnése esetén kizárólag szövetkezet vagy szövetkezeti szövetség részére lehetett átadni, nem bármilyen típusú szervezeti-jogi keret számára. Természetesen az a feltétel, hogy a konkrét szövetkezetet vagy szövetkezeti szövetséget az alapszabálynak tartalmaznia kellett, alapvető feltétel volt.⁴²

Harmadik ismertetőjegyként a közösségi alappal kapcsolatosan a Ptk. azt rögzíti helyes jogalkotói felfogás mentén, harmonizálva a korábbi szabályozással, hogy sem a nyereségfelosztás körében, sem a tagsági jogviszony megszűnése esetén az elszámolás tekintetében, ez a vagyon figyelembe nem vehető.

Álláspontunk szerint a Ptk. a 'Tagok gazdasági részvétele' alapelv körében a visszatérítés a vásárlás arányában elvét megfelelően érvényre juttatja, azonban a kötelező tartalék szabályai átgondolásra szorulnak.

4. A 'Demokratikus tagi ellenőrzés' alapelv érvényesülése a Ptk.-ban

A Manchesteri dokumentumban második helyen szereplő 'Demokratikus tagi ellenőrzés elve' kifejezésre juttatja, hogy a szövetkezetek demokratikusan felépített szervezetek, melyekben a tagokat vagyoni hozzájárulásuk mértékétől függetlenül azonos jogok illetik meg.⁴³ Ennek a rendezőelvnek egyik megjelenülése a gyakorlatban az egy tag egy szavazat elve. Megfogalmazódik az alapelvben továbbá a szövetkezetnek az a sajátossága is, hogy a szövetkezetben az irányítás is kifejezetten demokratikus alapokon nyugszik akként, hogy a szövetkezet vezető tisztségviselői főszabályként kizárólag a szövetkezet tagjai lehetnek. További hangsúlyozandó eleme még az alaptételnek, hogy a szövetkezet működésének ellenőrzésére a tagok kifejezetten jogosultak.

A Ptk. szabályozása tekintetében megállapíthatjuk, hogy a 'Demokratikus tagi ellenőrzés elvét' maradéktalanul érvényre juttatja. A Ptk. 3:356. §-a rendelkezik a tag alapvető jogairól, melynek (1) bekezdése kifejezetten egybecseng az alapelvben foglaltakkal. Az említett szakasz értelmében: „A szövetkezet működésének irányítása és ellenőrzése során a tagokat az általuk szolgáltatott vagyoni hozzájárulás mértékére tekintet nélkül, azonos jogok illetik meg.” Ezzel a rendelkezéssel harmonizál a 3:337. § (1) bekezdése is, mely szerint „a közgyűlésen a vagyoni hozzájárulások arányától függetlenül minden tagnak egy szavazata van.” E körben felhívjuk a figyelmet a Rendelet 59. cikkére, mely az Európai Szövetkezet tekintetében a tag szavazati jogára vonatkozóan speciális, mintaértékű szabályokat rögzít. A Rendelet lehetőséget biztosít ugyanis tagjai számára többes szavazati jog megszerzésére személyes közreműködésük arányában.

A szövetkezet irányítása körében, a tagok ellenőrzési jogát biztosítva a 3:344. § rögzíti a szövetkezet vezető tisztségviselőinek beszámolási kötelezettségét a közgyűlés, illetve a felügyelő bizottság irányába akként, hogy az igazgatóság a közgyűlés részére törvény erejénél fogva évente legalább egyszer, a felügyelő bizottságnak pedig

⁴² Az Sztv. közösségi alpra vonatkozó szabályait az 58.§ és a 71. § tartalmazták. A juttatások és támogatások körét pedig az 57.§ rögzítette.

⁴³ Id erre: Hagen Henry: Szövetkezeti értékek és alapelvek megjelenítése az Európai Unió tagállamai szövetkezeti törvényhozásában és az EU-szabályozással kialakított Európai Szövetkezeti Társaság (ESZT) Alapokmányában, *Szövetkezés*, 2004/1-2, 44.: „A tagsági jogok függetlenítése a beruházott tőke nagyságától nem fogyatékos, amit ki kellene javítani. A szövetkezeteket ebben a tekintetben a részvénytársasághoz hasonlítani értelmetlen.”

háromhavonta beszámolni köteles. Az igazgatóságra vonatkozó szabályok körében kiemelendő még a Ptk. 3:346. § (2) bekezdésének kifejezetten szigorú rendelkezése, mely szerint a „szövetkezet vezető tisztségviselője a szövetkezet tagja lehet”. E tekintetben az Sztv. véleményünk szerint helyesebben oly mértékben áttörte a demokratikus tagi ellenőrzés elvét, hogy lehetőséget adott szövetkezeten kívüli személynek is a vezető tisztségviselői pozíció betöltésére, abban az esetben, ha a szövetkezet irányítása különös szakértelmet igényelt, és nem volt elkülöníthető a demokratikus irányítás a szövetkezeti tevékenység irányításától.⁴⁴ Ennek a szabályozási felfogásnak a követését átgondolni javasoljuk.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a 'Demokratikus tagi ellenőrzés' elvét a Ptk. szigorúan juttatja érvényre, s mind a szavazati jog, mind az igazgatóságra vonatkozó fentebb részletezett rendelkezések körében a szabályozás árnyalását javasoljuk.

5. 'A szövetkezetek közötti együttműködés elvéről'

A Manchesteri dokumentum a szövetkezetek együttműködésével kapcsolatosan konkrétan akként rendelkezik, hogy „*A szövetkezetek helyi, nemzeti, területi és nemzetközi együttműködés révén szolgálják a legbátorságban tagságukat és erősítik a szövetkezeti mozgalmat.*”

A korábbi szövetkezeti törvény külön fejezetben, a IX. fejezetben rögzítette a szövetkezeti szövetségekre vonatkozó alapvető szabályokat, eleget téve az alapelv célkitűzésének. Álláspontunk szerint helyes lenne ezt a nemzetközi szövetkezeti alapelvet a Ptk.-ban is kifejezésre juttatni.

Záró gondolat

A Ptk. elemzése körében megállapíthatjuk, hogy a törvény a szövetkezet gazdasági lényegét, sajátos jogi természetét kifejezésre juttatja, rendelkezései döntően az SZNSZ által meghatározott nemzetközi szövetkezeti alapelvek mentén kerültek kimunkálásra, azonban számos helyen javasolt a jelenkori társadalmi-gazdasági igényekre figyelemmel a szabályozás árnyalása, illetve kiegészítése. Ez az árnyalás és kiegészítés álláspontunk szerint nem feltétlenül konkrétan a Ptk. tekintetében értelmezendő, hanem a 2006. évi X. törvény, illetve a magyar szövetkezeti joganyag továbbfejlesztése körében megfontolandó.

⁴⁴ Sztv. 30. § „*Nem lehet vezető tisztségviselő: a) aki nem tagja a szövetkezetnek, illetőleg nem a jogi személy (jogi személyiség nélküli gazdasági társaság) tag képviselője. Ez alól az alapszabály kivételt tehet, ha a szövetkezet főtevékenysége különleges szakértelmet feltételező irányítást igényel, és ugyanakkor a szövetkezet sajátosságának megfelelően nem különíthető el a demokratikus irányítás és a szövetkezeti tevékenység irányítása (ügyvezetés).*”

Leticia A. BOURGES*
La protection du produit agricole de qualité peut-elle entraver la déperdition du territoire rural: arguments

Introduction

Il est convenable de signaler préalablement ce qu'on entend par produit de qualité.

Les travaux menés au cours du XVII^{ème} Congrès du CEDR, ont fait apparaître la difficulté de donner une définition générale de la qualité: une telle définition relèverait d'une tâche impossible se heurtant au fait qu'existent seulement des représentations de la qualité, variables historiquement et géographiquement. Suite à une analyse de droit comparé, ces travaux ont montré que deux éléments ont semblé communs à tous les pays: 1) la qualité-seuil, en dessous de laquelle un aliment n'est pas très sûr et risque fortement d'altérer la santé du consommateur; 2) la qualité conventionnelle, définie par le contrat ou les usages (qualité loyale et marchande). Ils ont remarqué aussi que seuls les pays méditerranéens, ajoutent à ces deux premières acceptions la qualité organoleptique, gustative ou esthétique qui fait qu'un produit est de qualité.¹

La Commission dans son Livre Vert sur la qualité des produits agricoles (COM(2008) 641 final) a signalé que la qualité implique de répondre aux attentes des consommateurs, c'est-à-dire qu'elle fait référence aux caractéristiques des produits – méthodes de production incluses – que les agriculteurs souhaitent mieux faire connaître et que les consommateurs souhaitent connaître.²

La doctrine systématise les caractéristiques du produit agroalimentaire par le biais de la règle des 4S: les critères de santé et sécurité, qui assurent la salubrité du produit et l'absence de risque d'intoxication ou des effets préjudiciables sur les organismes des consommateurs; et la satisfaction et le service, qui correspondent à des valeurs subjectives appréciées par le consommateur et aux conséquences positives de sa production. Les deux premiers critères correspondent à la qualité-seuil qui permettent d'accéder au marché; ils sont déterminés par des règles juridiques, notamment le paquet hygiène et les règles d'étiquetage. Il s'agit d'une qualité ordinaire, en son absence, il n'y a même pas de produit disponible.

En revanche, les autres (satisfaction et service) correspondent à des qualités spécifiantes qui distinguent le produit et sont mis en exergue par le biais des signes distinctifs. Ces critères répondent à des questions diverses. Ils font référence aux caractéristiques particulières du produit, notamment les caractéristiques organoleptiques, qui sont mises en avant par le producteur et recherchées par les

* Dr., Secrétaire Générale, Comité Européen de Droit Rural, e-mail: bourgesla@yahoo.fr

¹ Cf. CEDR, *L'agriculture multifonctionnelle, Aspects juridiques*, L'Harmattan, Paris, 1999, notamment: Hudault, J., *Rapport de synthèse*, p.716 et s.

² Selon l'Association française de normalisation (AFNOR), la qualité est l'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit ou service qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites.

consommateurs. Ils peuvent englober des caractéristiques qui n'influent pas nécessairement sur le produit fini mais qui sont appréciées par les consommateurs et exploitées à travers les instruments de marché (marketing, information). Dans ce second groupe, on trouve les considérations autres que commerciales comme le respect de l'environnement, le commerce équitable, l'emploi des mineurs ou une tradition préservée. Ces caractéristiques autres que la santé et la sécurité du produit ont donné lieu au développement des signes de qualité. Les signes de qualité contribuent à valoriser des produits agroalimentaires³ et ainsi participent à la viabilité des espaces ruraux en termes économiques et sociaux. Les consommateurs sont toujours plus sensibles à l'authenticité et à la typicité de ces produits.

Il faut noter que le sujet est de grande importance au sein des négociations internationales, où il faut équilibrer les diverses approches : dans certains pays, la notion de qualité relève plutôt des évaluations analytiques et quantitatives que de l'appréciation qualitative.

Il est admis que la politique de qualité est devenue un élément essentiel des mesures de développement rural, et particulièrement des mesures en faveur des zones rurales défavorisées.⁴ À présent, lorsqu'on évalue la consommation ou artificialisation des sols, la défense de terres agricoles semble trouver son argument le plus fort dans les questions autour de l'environnement et la sécurité alimentaire.⁵ Cependant, vu la multifonctionnalité reconnue à l'agriculture et les externalités positives attribuables aux produits de qualité, il semble que ce type de production pourrait donner quelques arguments en plus et de poids à la défense de certaines terres agricoles.

Cependant, par les limites de ce rapport, il convient d'aborder le sujet par la seule référence aux produits agricoles à destination alimentaire sous appellation d'origine protégée (AOP).

Le règlement européen relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles (UE 1151/12), considère qu'une appellation d'origine protégée (AOP) identifie un produit comme étant originaire d'un lieu déterminé, d'une région, ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, dont la qualité ou les caractéristiques sont dues essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains.

Depuis cette perspective, nous pouvons décortiquer les arguments qui, fondés sur les facteurs constituant les produits agricoles à destination alimentaire sous signe d'appellation d'origine protégée (AOP), pourraient servir à la défense de leur espace de production. Ces produits répondent à un facteur géographique et à un facteur humain.

³ Nous retenons la qualité en tant qu'ensemble de caractéristiques qui répondent à des obligations, soit conventionnelles ou légales, ou aux attentes des consommateurs (impliquées dans la dénomination commerciale du produit ou par une remarque particulière ou un signe de qualité – étant celles-ci plus en relation avec les caractéristiques organoleptiques).

⁴Cf. CEDR, *L'agriculture multifonctionnelle, Aspects juridiques*, L'Harmattan, Paris, 1999, notamment: Hudault, J., *Rapport de synthèse*, p.716 et s.

⁵ V. FAO, *The state of the World's land and water resources for food and agriculture (SOLAW)*, 2011 : la terre et les eaux, et leurs utilisations sont clés pour l'amélioration de la sécurité alimentaire à travers le monde. L'agriculture et les pâturages utilisent 30% de la terre mondiale. Il est largement reconnu qu'une bonne gestion peut permettre à l'agriculture de générer des externalités positives vitales. V. UNCD, *Zero net land degradation*, 2012.

Dans une première partie, nous nous centrons sur le facteur géographique, identifié comme un élément passif, puisqu'on y trouve des outils législatifs valables et perfectibles, ainsi que la jurisprudence française qui met en évidence des valeurs sociales évolutives. Dans une deuxième partie, nous analyserons comment le facteur humain est un élément actif dans la construction de cet espace de production et dans sa défense.

1. La protection du facteur géographique des AOP : législation et jurisprudence.

La législation a prévu plusieurs outils afin de préserver expressément les zones de production des produits sous AOP (appellation d'origine protégée). Ils sont valables et ils sont, bien entendu, perfectibles.

En France, tant le code rural que le code de l'urbanisme reconnaissent des outils pour la protection de ces zones de production spéciale afin de les préserver de l'avancée de l'urbanisme. Dès lors que ces zones sont concernées, certaines exigences procédurales sont mises en place.

Malgré le fait que l'agriculture est une intervention hostile sur l'environnement naturel, une production AOP modèle le paysage d'une façon appréciée tant par les gens locaux que par les citoyens urbains. Ainsi, les éoliennes sont généralement considérées comme une installation perturbante du paysage. La jurisprudence aborde l'organisation du territoire et elle progresse en fonction de la perception sociale.

1.1. Le frein à l'urbanisme en zones rurales fondé sur une production agricole particulière.

La société est alarmée par les statistiques concernant la consommation des espaces ruraux. La question oppose deux problèmes : l'artificialisation des sols et la mobilisation du foncier pour répondre aux besoins d'habitation.

La loi n°2010-874 de modernisation de l'agriculture a créé les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), afin de freiner l'artificialisation et la consommation des terres agricoles par l'urbanisation. La commission intervient soit lors de l'élaboration soit à la révision des documents d'urbanisme ou à l'occasion des projets non couverts par un tel document. L'efficacité de son intervention est conditionnée par le champ du caractère obligatoire de sa consultation. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, prévoit de changer la dénomination des commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA); elles seront désormais nommées Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) (art.12 du projet). Ces commissions conservent une compétence consultative. Elles sont consultées sur toute question relative à la régression des surfaces naturelles, agricoles ou forestières et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de cet espace.

En 2013, l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles⁶ a été mis en place avec pour mission d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le

⁶ Arrêté du 26 février 2013 portant nomination à l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, JORF n°0057 du 8 mars 2013 page 4215.

changement de destination des espaces agricoles et d'homologuer des indicateurs d'évolution. La consommation des sols devient chiffrée dans les documents d'urbanisme, en vue de remédier à l'étalement urbain.

Les règles d'urbanisme prévoient la prise en compte de l'espace rural et essaient ainsi de limiter son propre espace. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont pour objet d'éviter toute nouvelle urbanisation dispersée dans les espaces déclarés paysagers. Le but est de garantir le caractère naturel et paysager de sites remarquables comme leur valeur patrimoniale. Toute extension des parties urbanisées doit s'effectuer en suivant la continuité avec le bâti existant et dans le cadre d'un développement modéré, respectueux de l'environnement ainsi que des espaces paysagers agricoles⁷. Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer l'équilibre dans l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels (art.L.121-1 c.urb.).

Le code de l'urbanisme dans son article R111-14 établit qu'un projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, s'il est de nature, par sa localisation ou sa destination, à compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols, de structures agricoles, de l'existence de terrains faisant l'objet d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée. Aux mêmes effets sont soumises les constructions qui, par leur situation, leurs dimensions ou leur esthétique, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites et aux paysages naturels (art. R111-21 c.urb.). Ces prescriptions sont une spécification d'une autre précédente, plus générale, concernant ce qui peut compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site (art. R111-4 c.urb.).

Dans la même perspective, le code rural a prévu le classement des zones agricoles protégées (art.L112-2 c.rur.) pour les zones dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité de leur production. La délimitation est faite par arrêté préfectoral pris sur proposition du conseil municipal des communes intéressées ou de la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale, et après l'avis de la chambre de l'agriculture, de l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité) et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, et une enquête publique. Il est intéressant qu'il soit reconnu une sorte de droit de véto à la chambre de l'agriculture et à la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Le changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à leur avis. Un avis défavorable exige une décision motivée du préfet pour imposer le changement. Il est regrettable que l'avis de l'INAO n'ait pas une considération plus prépondérante.

Il faut noter que le code de l'urbanisme prévoit la création des secteurs sauvegardés, lorsqu'ils présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles. L'acte qui crée le secteur sauvegardé prescrit l'élaboration d'un plan de

⁷ V. : Cour Administrative d'appel de Versailles, 2^{ème} ch., du 7 juin 2012, req. N°10VE04008.

sauvegarde et de mise en valeur qui doit être compatible avec le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, lorsqu'il existe. Cet instrument paraît parfaitement adaptable à la protection d'une zone d'AOP, notamment par la protection qu'il pourrait apporter au paysage ainsi créé.

Il est prévu une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, dont les périmètres d'intervention sont délimités par le département. Cette délimitation est concertée et elle a besoin préalablement de l'avis de la chambre départementale d'agriculture et d'une enquête publique. La chambre devra intervenir aussi lors d'une modification du périmètre. Dans un sens de cohérence, lesdits périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale existant (art. L.141-1 c.urb.). Dans ces périmètres, on peut encore établir un plan d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion, destinés à favoriser l'exploitation agricole ; et le département, une collectivité territoriale ou certains établissements publics avec son accord peuvent acquérir des terrains (sous certaines conditions, art. L143-3 c.urb.) en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et afin de réaliser les objectifs définis par le programme d'action.

Le code rural contient des règles très importantes pour la conservation des zones de production AOP. Les aires de production délimitées sont protégées par l'article L643-4 du code rural ; il est établi que tout organisme de défense et de gestion d'une appellation d'origine peut saisir l'autorité administrative compétente s'il estime que le contenu d'un document d'aménagement ou d'urbanisme en cours d'élaboration ou un projet déterminé est de nature à porter atteinte à l'aire ou aux conditions de production, à la qualité ou à l'image du produit d'appellation. Cependant, cette démarche est soumise à l'obtention d'un avis du ministre chargé de l'agriculture qui doit être rendu après consultation de l'INAO. Mais, cet avis, n'est pas contraignant pour l'autorité compétente pour laquelle il suffit de motiver sa décision.

L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) est consulté aussi à l'occasion de l'autorisation d'une installation classée pour l'environnement, lorsqu'elle est projetée dans les communes comportant une aire de production d'un produit d'appellation d'origine et les communes limitrophes (art. L643-5 c.rur., art. L512-1 et s. c.environ.).

Le projet de cette loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, prévoit la participation de l'INAO avec voix délibérative, à la réunion de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) lorsqu'on examine un projet ou un document d'aménagement ou d'urbanisme ayant pour conséquence une réduction de surfaces portant des productions sous signe d'identification de la qualité et de l'origine. Cette disposition sera en accord avec la volonté de préserver les territoires délimités comme zones de production, justification valable pour rejeter un projet (art.R111-14 c.urb.). Lorsque la réduction de la surface de ces terres compromet la viabilité de la production concernée, l'avis favorable de la Commission est déterminant à l'approbation d'un tel projet ou document, (art. L112-1-1 c.rur.). La Commission est spécifiquement tenue de donner son avis lorsqu'il s'agit de la protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard (art. L145-3 c.urb.).

La législation française semble avoir pris la voie d'une approche intégrative de la politique de l'urbanisme. Il nous semble que les prévisions du code de l'urbanisme ne

constituent pas une invasion ou prédominance de l'urbanisme sur le domaine du droit rural. Elles démontrent plutôt la transversalité de ce dernier et leur besoin de prendre en compte du rural et de respecter l'espace propre à l'activité agricole. Cette démarche est légitime dans le but de freiner l'étalement de l'urbanisme et de préserver les zones soutenant un intérêt général. La prise en compte d'une production particulière comme celle bénéficiant d'un AOP (art. R111-14 c.urb.) montre la possible prééminence de l'agriculture. Dans cette perspective, il serait souhaitable que l'autorité reconnue, dans la pratique, aux avis de l'INAO soit aussi traduite dans les textes législatifs.

Les enjeux de délimitation ont pour but d'assurer leur propre champ d'application spécifique. De surcroît, il est nécessaire que certaines définitions soient partagées, puisqu'il faut une coïncidence sur ce qu'on entend par espace rural ou par espace urbain afin de faciliter les interactions entre les différents corps de règles. Il est clair que l'interaction entre les deux domaines se présente dans les zones périmètres, par rapport tant aux métropoles qu'aux autres centres habités. Ces considérations n'empêchent pas d'envisager une coordination harmonieuse de zones urbaines et rurales afin d'assurer le développement et le respect mutuels et intégratifs (v. Rapport 2013 SAF – Société Agriculteurs de France).

1.2. La jurisprudence sur l'avancée des structures éoliennes: quel territoire désigne-t-elle?

Il est certain que, comme déjà dit, l'agriculture constitue une intervention hostile de l'homme sur l'environnement. Maintenant, on considère que certaines interventions relatives aux installations apportant un considérable progrès (autoroutes, éoliennes, lignes à haute tension), sont capables de provoquer des nuisances et d'avoir une influence préjudiciable sur le paysage et l'environnement. Analyser la réaction jurisprudentielle par rapport à plusieurs installations de ce type pourrait facilement déborder notre sujet. Nous avons préféré choisir trois affaires concernant l'évaluation des parcs éoliens,⁸ en raison des conceptions et des notions qu'on peut y dégager.

Les propriétaires d'une demeure du XVIII^{ème} siècle, classée monument historique, se sont retrouvés entourés d'éoliennes installées dans deux sites voisins de la propriété au Nord-Pas-de-Calais. Le TGI de Montpellier a condamné La Compagnie du

⁸ Il faut signaler qu'il est fréquent que ce type d'affaire se résolve par une indemnisation. Ce mode de résolution du conflit ne change pas la nature nuisible de l'infrastructure en cause, mais il ouvre la porte à quelques interrogations, qui excèdent ce siècle mais qui méritent d'être évoquées: (a) Quelle valeur attribuer à une décision favorable à l'installation de l'infrastructure de l'autorité délibérative dans un système républicain? (b) Quelle valeur attribuer à la résolution citoyenne d'affrontement? (L'installation d'un parc éolien comporte une certaine résistance. Le village de Ferrières-Poussarou, 60 habitants, dans l'Hérault, est le scénario d'un fort mouvement d'opposition de riverains à un projet local. Les participants de ce mouvement se qualifient comme nimby (acronyme de Not in My Back Yard, pas dans mon arrière-cour) et font une défense acharnée de leur bien-être sensoriel (audition, visuel – notamment par rapport au paysage).) (c) Qui détermine l'intérêt général prépondérant? (d) Est-il légitime d'imposer une indemnisation préalable à l'installation? (e) Quelle marge de manœuvre d'action reste-t-il aux personnes face aux nuisances? après une indemnisation préalable ou lorsque l'infrastructure est postérieure à son arrivée au territoire?

Vent, appartenant au groupe GDF-Suez, à démolir 10 de ses éoliennes dans un délai de quatre mois, après quoi une amende par jour de retard et par éolienne sera exigée. Le tribunal a aussi décidé d'une indemnisation pour le préjudice subi depuis la date de mise en service du parc éolien. Le tribunal n'a pas pris directement en compte le caractère historique de la propriété en question, mais il a reconnu que l'installation en cause allait à l'encontre d'un projet de création d'une résidence de luxe voulant maintenir un cadre typiquement dix-huitième siècle, ce qui constitue un préjudice supplémentaire d'ordre moral et une perte de chance de clientèle.

Le tribunal a fait son analyse à partir du respect des droits d'autrui et de la conservation du milieu rural. Pour concrétiser son analyse, il a retenu les critères de nuisances tangibles:⁹ un préjudice esthétique de dégradation de l'environnement résultant d'une dénaturation totale d'un paysage bucolique et champêtre; un préjudice auditif dû au ronronnement et sifflement des éoliennes en permanence obligeant à des mesures de protection élémentaires contre le bruit et créant un trouble sanitaire reconnu par l'académie nationale de médecine;¹⁰ un préjudice d'atteinte à la vue dû au clignotement de flashes blancs ou rouges toutes les deux secondes, de jour et de nuit, fatiguant les yeux et créant une tension nerveuse. Les préjudices ainsi établis l'ont conduit à établir que le caractère tout à fait inhabituel, permanent et rapidement insupportable crée un préjudice dépassant les inconvénients normaux de voisinage, constituant une violation du droit de propriété. Le tribunal établit ainsi les limites des inconvénients de voisinage dans le cadre du droit de propriété, et en même temps il manifeste une vision anthropocentriste faisant prévaloir la santé physique et psychologique des personnes.

L'arrêt a été très commenté, mettant en évidence la restitution de la vue perturbée d'un château à son état précédent. Cependant, la vraie valeur de l'affaire réside dans d'autres considérations sous-jacentes, qui sont beaucoup plus intéressantes dans une perspective juridique. Les considérations sur le droit de la propriété, la fonction sociale de la terre et la caractérisation de l'intérêt général s'entrecroisent dans l'arrêt commenté.

Les préoccupations environnementales et notamment énergétiques justifient le développement de sources d'énergie autres que fossiles. Il existe donc un intérêt général à les développer. Comme il existe un intérêt général afin d'assurer que les terres agricoles soient destinées à la production des produits à finalité alimentaire (le présent travail se dispense d'analyser les questions autour de la régulation de marché qu'impose une jachère). La fonction sociale de la terre a été pensée dans ce sens. Il y a une certaine obligation de produire lorsqu'on est en possession d'un bien productif. Les évolutions sur l'intérêt général concernant les questions environnementales poussent à s'interroger sur la possibilité d'élargir cette fonction sociale de la terre, pour qu'elle inclue aussi l'accueil d'infrastructures pertinentes à l'environnement, comme les éoliennes.

L'instance judiciaire de Montpellier a dû évaluer le conflit que supposait l'installation des éoliennes sur une zone déterminée. Le tribunal ne s'est pas plongé dans l'analyse d'un intérêt général sectoriel. Dans son analyse, mettant en exergue les

⁹ V. art. R111-2 et s. c.urb.

¹⁰ Selon le rapport du 14 mars 2004, visé dans le jugement rendu le 4 février 2010 entre les consorts Benet et la Compagnie du Vent et versé aux débats.

nuisances que l'installation en cause provoque chez les hommes, en réalité, il a dépassé l'évaluation d'un intérêt général sectoriel, autrement dit, à l'égard de l'environnement. Il adopte un fondement anthropologique qui vise à préserver le bien-être et la santé de l'homme voisin. Dans son analyse, le tribunal, en certaine manière, montre les limites de l'intérêt général sectoriel (environnement) et nous permet de distinguer qu'il admet une classification sous-jacente de l'intérêt général.

Pour compléter ce raisonnement, il faut signaler que le tribunal complète l'analyse sur la protection de ce que représente l'espace rural : un paysage bucolique et champêtre qui contribue à la détente et à la santé psychologique des personnes. Une telle défense de ces valeurs manifeste un projet de société qui est enfin l'intérêt général suprême.

En définitive, le tribunal a dû aborder la confrontation homme-progrès. De son analyse, on peut déduire que la protection de la santé des voisins d'un tel parc, ne signifie pas que la question environnementale concernant la production d'énergie de ressources renouvelables ne fasse pas partie du projet de société. Le message final est que toute infrastructure, bien que répondant à la protection ou à la réalisation d'un intérêt commun, ne doit pas se faire au détriment de l'homme. Si les installations d'éoliennes causent un tel préjudice, il n'implique pas de mettre en cause cette technologie, sinon juste son emplacement.

L'arrêt du TGI de Montpellier commenté, qui rappelle une image idéaliste du paysage agricole, semble présenter une évolution sociale sur le paysage à défendre. Auparavant, en général, les plaintes contre l'installation des éoliennes ont difficilement obtenu des résolutions favorables. Ces résolutions se sont développées à partir de l'analyse d'impact de l'installation en cause et se sont fondées sur une proportionnalité des nuisances provoquées.

Un arrêt a mis en exergue la valeur de l'étude d'impact pour pouvoir évaluer de manière précise l'installation en cause. Dans le Calvados, un groupe de voisins a demandé l'annulation de l'arrêté du 7 février 2010, par lequel le préfet du Calvados avait accordé un permis de construire pour la réalisation de trois éoliennes et d'un poste de livraison sur trois parcelles situées à Rubercy.¹¹ Néanmoins, avant de s'employer à la résolution du fonds, le tribunal a délimité le droit de plainte et a identifié, parmi une pléiade de requérants, lesquels justifiaient un intérêt à agir contre l'arrêté litigieux.

Il est important qu'un projet de construction de cette nature soit accompagné d'une étude d'impact, avec un complément paysager et écologique afin de pouvoir apprécier l'insertion et l'impact visuel du projet dans son environnement proche et lointain, notamment par rapport aux constructions avoisinantes¹². Le tribunal a indiqué

¹¹ Tribunal Administratif de Caen, req. n°1200736-1200743-1202476-1202496, du 3 octobre 2013.

¹² Art. R.431-10 c.urb. V. : Cour Administrative d'Appel de Marseille, 2^{ème} ch., arrêt du 14 décembre 2011, req. N°09MA03342. La Cour n'a pas accueilli une demande de condamnation en réparation des préjudices susceptibles d'entraîner la diminution de la valeur vénale de l'immeuble et des troubles de voisinage dans une mesure telle que les conditions d'habitation s'en trouveraient sensiblement modifiées. Elle a constaté que l'environnement existant avant les travaux litigieux était déjà très dégradé (autoroute, route départementale, nombreuses lignes électriques à haute tension, un aéroport et une station d'épuration). Ainsi les nouveaux travaux

que le but des documents à présenter est de permettre d'apprécier l'impact sur les constructions les plus proches, par conséquent, ils doivent être honnêtes, loyaux et complets pour qu'ils remplissent leur fonction d'information. Le tribunal critique le fait que les documents photographiques ont été pris à des distances considérables, qui ne permettaient pas d'apprécier l'impact visuel depuis une moindre distance. De telles insuffisances de l'étude d'impact sont de nature à entacher d'illégalité l'arrêté préfectoral.

Dans une autre affaire, le tribunal a délimité le degré d'incidence d'une installation pour qu'elle soit déclarée inadmissible ainsi que la nécessité de prendre en compte tous les éléments déjà existants afin d'évaluer cette incidence.

La Cour Administrative d'Appel de Marseille,¹³ a accepté l'installation d'un parc éolien, en tant qu'il était construit sur un terrain communal situé hors de la zone d'appellation, en espèce Cru Minervois. La Cour a mésestimé aussi l'invocation de la valeur agronomique des sols. La proximité ne peut pas être la seule circonstance pour refuser un tel projet, dès lors que ni la nature ni le fonctionnement des installations n'est susceptible de compromettre ou d'altérer des activités agricoles, ou d'affecter la pérennité des vignes. Dans ce sens, il est reconnu que ce type d'installation a des effets directs sur la faune et la flore et des incidences inévitables, prévisibles et attendues ; mais en tant qu'il n'entraînerait pas un bouleversement de l'environnement naturel et une mutation des comportements de la faune susceptible d'altérer gravement les caractéristiques naturelles de l'environnement en cause, autrement dit, qu'il ne dénature ou ne porte atteinte d'une façon disproportionnée à l'intérêt de l'environnement d'accueil, l'autorisation d'un tel projet peut être acceptée.

En outre, la Cour a limité la considération du paysage, et s'est lancée dans l'analyse globale du paysage. Selon ses considérations, la perception de plusieurs points, éloignés d'un parc éolien, ne perturbe pas le paysage lorsque le parc côtoie une ligne à haute tension préexistante.

Il résulte à l'évidence que deux approches s'affrontent dans la jurisprudence : garder le caractère paysager des zones rurales ou accepter leur instrumentalisation dans la production d'autres biens qui intéressent la société comme l'énergie éolienne. Pour le moment, les arguments différents ont forcé des décisions qui semblent parfois contradictoires. En définitive, ces sont les considérations sociales qui détermineront le développement de l'ensemble des arguments.

2. Le facteur humain des AOP: tradition et savoir-faire

Les appellations d'origine protégées (AOP) constituent un outil de marché, destiné à mettre en valeur le savoir-faire d'une communauté, en plus du lien du produit avec le sol.

Le savoir-faire évoqué a une relation directe avec les traditions d'une communauté. Ces traditions sont très appréciées en Europe et elles commencent à être mises en valeur dans d'autres pays de cultures très anciennes. La mondialisation a

n'étaient pas de nature à occasionner au requérante un préjudice anormal et spécial, susceptible d'ouvrir droit à indemnisation.

¹³ Cour Administrative d'Appel de Marseille, req. N°07MA00756, du 15 janvier 2010.

donné lieu à la défense des traditions, et dans ce contexte ces productions traditionnelles trouvent un autre argument valable de protection.

2.1. Au niveau européen: la communauté productrice berceau de tradition et garante de qualité.

Dans l'optique du Parlement européen, les produits européens de qualité constituent un patrimoine culturel et gastronomique vivant de l'Union.¹⁴

À partir des dernières crises et l'augmentation des flux commerciaux, l'amélioration de la compétitivité est vue comme un élément essentiel pour assurer la viabilité des entreprises agricoles. La politique de qualité va dans ce sens, elle vise à consolider le savoir-faire européen et ainsi à améliorer la valeur ajoutée européenne qui s'appuie sur la qualité, la sécurité alimentaire et le respect de l'environnement.

Le système de qualité identifie deux signes en relation avec le territoire : l'appellation d'origine, l'indication géographique. Le règlement européen relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles (UE 1151/12), considère qu'une appellation d'origine protégée (AOP) identifie un produit comme étant originaire d'un lieu déterminé, d'une région, ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, dont la qualité ou les caractéristiques sont dues essentiellement ou exclusivement au milieu géographique, comprenant les facteurs naturels et humains. Les indications géographiques protégées (IGP) exigent qu'une qualité déterminée ou une autre propriété puisse être attribuée essentiellement à son origine géographique.

Le règlement aborde la protection de ces signes (AOP et IGP) en tant que droit de propriété intellectuelle et en tant qu'outil de marché. L'objectif est de protéger, d'une part, les producteurs par une concurrence loyale et le respect des droits de propriété intellectuelle et, d'autre part, les consommateurs en leur assurant une information fiable à l'égard des produits. Ledit texte établit que les mesures énoncées visent à promouvoir les activités agricoles et de transformation, ainsi que les modes de production associés à des produits de haute qualité, et contribuent ainsi à la mise en œuvre des objectifs de la politique de développement rural.

Il n'y a pas de référence expresse à la protection de ce territoire, malgré la reconnaissance de la plus-value que l'exploitation d'une telle dénomination pourrait entraîner.

Pour suivre notre ligne, nous nous limitons aux AOP. Ici, nous sommes confrontés à un produit qui tire ses notes distinctives du territoire et du savoir-faire humain. Dans le domaine de la qualité des produits agroalimentaires, le rapport entre le produit et sa région d'origine est établi à travers le concept de typicité.¹⁵ Le

¹⁴ Commission de l'Agriculture et du développement rural (Parlement européen), Giancarlo Scottà (Rapporteur), *Rapport sur la politique de qualité des produits agricoles : quelle stratégie adopter ?* (2009/2015(INI)), point C.

¹⁵ Lorvellec, Louis: *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Paris, Dalloz, 2002, La protection internationale des appellations d'origine contrôlées, p.389 : "la CJ (CJ, 20 février 1975, Commission/Allemagne, aff. *Sekt* et *Weinbrand*, §18) considère que le fait pour un État membre de réserver une indication de provenance à des produits dont les caractères ne sont pas liés à l'origine géographique est une mesure arbitraire et injustifiée.

rattachement du produit au terroir emporte des avantages économiques remarquables qui dépassent la simple production. Les activités de loisirs sont en large mesure déterminées par ce type de produits (par ex. les routes du vin ou d'un produit en particulier) mais aussi toutes les activités liées à la production, comme le conditionnement.

Le facteur humain est l'autre pilier de tout produit de qualité. Il s'identifie dans la collectivité productrice qui se manifeste par un savoir-faire construit dans la tradition. Par conséquent, la protection de cette tradition peut contribuer à la protection de la zone de production d'un produit. La collectivité productrice est la titulaire de la dénomination, et la responsable de la réputation du produit. Le produit contribue à sa survie. L'importance du territoire, en tant qu'unité de soutien de cette collectivité et du produit sous signe de qualité, a été relevée par la Cour. Les juges¹⁶ ont reconnu que le conditionnement en zone de production est convenable parce qu'il assure la sécurité sanitaire et l'authenticité du produit. La communauté productrice acquiert un rôle de garante ultime du produit et assume, pleinement et collectivement, la responsabilité.

L'invocation de la typicité, plus liée au territoire, la tradition ou le caractère culturel d'un produit, ceux-ci davantage liés au facteur humain, d'un produit sont, en définitive, la traduction de la relation légitime entre les produits et le territoire¹⁷ d'une part, la matérialisation d'une culture d'autre part. L'identification d'une valeur culturelle dans le produit permet d'aborder, d'un autre angle, la défense de son territoire producteur en raison de son caractère non fongible (impossibilité de déplacer la production).

L'identification des produits de qualité est un instrument utile pour protéger la culture et contribuer au développement de zones rurales et comme tel a été utilisé par plusieurs pays, comme la Chine ou l'Inde. Ces démarches ailleurs ont contribué à l'affirmation des signes de qualité dans le domaine international. Mais avec une culture similaire à celle française, la démarche italienne mérite d'être signalée. L'Italie a adopté une approche intégrative et s'est engagée dans la défense de son patrimoine gastronomique typique, en plus de l'élaboration des listes de produits traditionnels.¹⁸ Le décret 173/98¹⁹ prévoit la défense et la promotion de la production agroalimentaire italienne typique, ainsi que la création d'un comité auprès de la Présidence du Conseil des ministres, afin d'augmenter les capacités concurrentielles du système

¹⁶ CJ, arrêt du 16 mai 2000, Belgique c/Espagne, aff. C-388-95, *Rioja II*, Rec. 2000 page I-03123. CJ, arrêt du 20 mai 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma et Saluminificio S. Rita SpA c/ Asda Stores Ltd et Hygrade Ltd., demande de décision préjudicielle: house of Lords – Royaume-Uni, aff. C-108/01, *Prosciutto di Parma*, Rec. 2003 page I-05121. CJ, arrêt du 20 mai 2003, Ravil SARL c/ Bellon import SARL et Biraghi SpA, aff. C-469/00, *Grana Padano*, Rec. 2003 page I-05053.

¹⁷ Massart, Alfredo, *La problemática jurídica ... op.cit.*, p. 46.

¹⁸ En Italie, le décret ministériel N°350/99, dans son article 8, reconnaît le produit traditionnel lorsque les techniques d'élaboration, de conservation, et d'affinage se sont consolidées dans le temps durant une période supérieure à 25 ans. Le Ministère de la politique agricole a entrepris, sous la pression des régions, l'élaboration des listes et des registres des produits traditionnels.

¹⁹ D.lgs. du 30 avril 1998 n.173, dispositions pour contenir les coûts de production et pour renforcer les structures des entreprises agricoles, selon l'article 55, c. 14 et 15, de la loi 27 décembre 1997, n.449, Gazz. Uff. N.129 du 5 juin 1998, art. 8.

agroalimentaire national au sein d'un programme intégré pour valoriser le patrimoine culturel, artisanal et touristique national. Le comité est chargé de l'élaboration d'un guide technique pour classer les produits typiques comportant des caractéristiques traditionnelles pour chaque région de l'Italie en vue de construire un Atlas général du patrimoine gastronomique, s'intégrant dans les références du patrimoine culturel, artisanal et touristique.

Si pour les produits sous signe de qualité, en particulier ceux qui méritent une appellation d'origine contrôlée, il est bien reconnu un lien avec la zone de production, les politiques de qualité et les législations pertinentes restent néanmoins centrées sur le produit sans porter beaucoup d'attention sur le territoire de support. Une clause d'exception urbanistique de territoire de qualité, à la manière d'une clause d'exception des règles d'hygiène pour les produits traditionnels, n'est pas prévue. Pourtant, il serait aussi possible qu'une telle clause prenne comme fondement la protection d'une tradition productive.

2.2. Au niveau international: l'agriculture et la culture

La production agroalimentaire en tant que partie du patrimoine culturel est largement accueillie. Le caractère culturel et les particularités de la production de qualité offrent un argument permettant de renforcer la défense de ses terres de production qui constituent le soutien indispensable pour le développement de ce patrimoine. Certains documents ouvrent la voie dans ce sens.

La Charte européenne de l'espace rural issue du Conseil de l'Europe²⁰ confirme que le patrimoine culturel des régions rurales européennes est aussi riche que varié (considér. n°5).

D'autre part, sous prétexte d'un nouvel ordre mondial, la diversité culturelle et l'identité nationale ont trouvé un nouvel élan. La Convention pour la protection du patrimoine culturel et naturel mondial²¹ est basée sur le principe de l'importance universelle du patrimoine culturel pour tous les peuples de la planète, et par conséquent, toute perte contribue à l'appauvrissement des nations. L'article 2 de la Convention sur le patrimoine culturel immatériel,²² définit le patrimoine culturel

²⁰ Texte adopté par l'Assemblée parlementaire le 23 avril 1996 (11e séance).

²¹ 16 novembre 1972.

²² Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, Paris, le 3 novembre 2003, 32^{ème} session de la Conférence générale. Le texte entend par sauvegarde les mesures visant à assurer la viabilité du patrimoine culturel immatériel, y compris l'identification, la documentation, la recherche, la préservation, la protection, la promotion, la mise en valeur, la transmission, essentiellement par l'éducation formelle et non formelle, ainsi que la revitalisation des différents aspects de ce patrimoine. L'antécédent de la définition on le trouve dans le Plan d'action approuvé par la Table ronde internationale sur le patrimoine culturel immatériel - définitions opérationnelles, organisée par l'UNESCO (14-17 mars 2001, Turin, Italie), et examiné par le Conseil exécutif à sa 161^{ème} session et la Conférence générale à sa 31^{ème} session, qui avait défini le patrimoine culturel immatériel comme étant les processus acquis par les peuples ainsi que les savoirs, les compétences et la créativité dont ils sont les héritiers et qu'ils développent, les produits qu'ils créent et les ressources, espaces et autres dimensions du cadre social et naturel nécessaires à leur durabilité ; ces processus inspirent aux communautés vivantes

immatériel comme étant les pratiques [...], expressions, connaissances et savoir-faire [...] que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine.

La France a fait un pas en avant et a accédé à la reconnaissance du repas gastronomique des Français comme patrimoine immatériel de l'UNESCO, à la fin de 2010. Les experts du comité intergouvernemental de l'UNESCO ont évoqué l'achat de bons produits, et dans cette catégorie les produits de terroir sont au premier rang. Le même chemin a été parcouru avec succès par la diète méditerranéenne, concernant l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Maroc, ces pays reconnaissent un fort attachement territorial à la production agroalimentaire.

Finalement, la préservation de ce territoire riche en production agroalimentaire de qualité peut trouver des instruments dans la politique de développement rural et de cohésion économique et sociale.²³ La combinaison de divers instruments permet de consolider le principe de qualité et les valeurs réalisées par l'agriculture.

La gestion de la production sous signe de qualité sert à revaloriser et à revitaliser les zones de production en termes économiques, avec un résultat positif en termes de développement et de cohésion. Les politiques de cohésion visent un certain équilibre des composantes territoriales, les paysages, la conservation de la biodiversité, la protection des ressources naturelles, la qualité de vie, la diversification d'activités économiques, assurant la survie du monde agricole et l'efficacité économique du secteur permettant aux acteurs de mener leur vie dans des conditions acceptables. La cohésion a pour objectifs la réduction des disparités, l'amélioration de la cohérence des politiques sectorielles avec impact territorial et le renforcement de l'intégration territoriale, par le biais de la promotion de la coopération et une meilleure utilisation de l'espace géographique. Le grand défi est la coordination entre la protection du territoire par des raisons soit naturelles soit agricoles et l'expansion de l'urbanisation. Il faut toujours rappeler que la viabilité du secteur agricole contribue à maintenir un certain équilibre démographique.

Tant au niveau européen qu'au niveau international, l'agriculture a été reconnue comme la colonne structurelle du territoire. Les zones prospères de production de produits de qualité se placent comme des modèles de développement rural et de revalorisation de la production. Cette production exprime et exploite le potentiel du territoire en harmonie avec l'environnement, donne lieu à un aménagement du paysage que est source de revenus. Elle est une démonstration visible de la multifonctionnalité de l'agriculture.

un sentiment de continuité par rapport aux générations qui les ont précédées et revêtent une importance cruciale pour l'identité culturelle ainsi que la sauvegarde de la diversité culturelle et de la créativité de l'humanité.

²³ Cf. Commission, *Libre vert, La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable – accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne*, du 10 novembre 2010, COM(2010) 629 final.

3. Conclusion

Le but a été de décortiquer les arguments qui, fondés sur les facteurs constituant les produits agricoles à destination alimentaire sous signe d'appellation d'origine protégée (AOP), pourraient servir à la défense de leur espace de production. Ces produits répondent à un facteur géographique et à un facteur humain.

Le facteur géographique peut être identifié comme un élément passif, et pour sa défense on dispose des outils législatifs valables mais encore perfectibles. Il serait envisageable de renforcer l'intervention des organismes comme l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité). La jurisprudence est toujours intéressante en tant qu'elle met en évidence des valeurs sociales évolutives. Le facteur humain peut être analysé comme un élément actif. Dans ces zones de production, l'harmonie entre la protection de la zone de production et l'expansion de l'urbanisme se fonde sur l'action de la communauté productrice, démontrant la valeur du travail collectif et du consensus sur un projet de société. Ce facteur est aussi envisagé comme objet de protection en raison de sa valeur culturelle.

La production de qualité est sans doute l'exemple le plus accompli de la multifonctionnalité de l'agriculture et elle est une vitrine de la capacité de l'agriculture à produire des externalités positives.

La politique européenne de qualité des produits agroalimentaires vise de manière indirecte la protection de ses zones de production. La mise en valeur de la qualité des produits par des signes distinctifs dans le cadre de la politique agricole commune, vise à favoriser la réputation desdits produits et à contribuer au développement rural de certaines zones et communautés. Bien que les textes s'abstiennent de régler le sujet, la protection d'une telle production implique aussi la protection de sa zone de production, car elle est un de ses piliers essentiels.

Les diverses crises alimentaires et économiques et la demande accrue de denrées alimentaires, alliées à la perspective d'une augmentation de la population mondiale, imposent d'étudier deux sujets apparemment contradictoires : l'utilisation des terres et la production d'aliments. Ce panorama exige de mettre en œuvre toute notre capacité de réflexion, mais il exige surtout un exercice de communication sociale pour dessiner un projet de société et ainsi décider quelle est l'agriculture d'avenir que nous, comme société, voulons, les risques et les paysages que nous sommes disposés à accepter.

La diffusion des signes de qualité liés au terroir doit être loyale pour qu'ils prennent de la valeur et résultent utiles. La protection légale des zones de production contre l'urbanisation, ou une clause d'exception urbanistique de territoire de qualité, pourrait paraître convenable mais pourrait aussi être source des conflits. Comment réagir si l'interdiction protège la zone de production d'un produit dont la dénomination d'origine est tombée en désuétude ?

Malgré les questions qu'une réglementation détaillée pourrait soulever, le succès de certaines dénominations d'origine contrôlée démontre que la défense de l'utilisation du territoire devient socialement spontanée. La bonne gestion collective de la dénomination apporte un développement tel que la reconversion de ses terrains ne deviendra pas souhaitable. À nouveau, la collectivité se place au centre des enjeux.

L'attention donnée par les règles de l'urbanisme aux zones de production de qualité démontre qu'aujourd'hui nous sommes face à un droit rural transversal, complexe et en pleine refondation. Dans ce contexte, la valeur du travail collectif et du consensus sur un projet de société prend toute sa signification.

Csilla CSÁK*
Das Deckungssystem der Kostentragung der Abfallbewirtschaftung^{1 2}

Im Allgemeinen bedeutet die Frage der Kostentragung einen komplexen Bereich, mit jeweils juristischen, ökonomischen und gegebenenfalls auch naturwissenschaftlichen Abbildungen. Die Gruppierung und die Evidenz der Kosten haben ernsthafte Fachliteratur in der Volkswirtschaftslehre. In diesem Fall kommt es auf die juristische Aspekte an, unter Beachtung davon, ob in der juristischen Regelung formulierte Ziele und das zugeordnete Mittelsystem (finanzielle Deckung) zu der Erwirkung des Zielzustand taugen.

Laut des Gesetzes über die Abfälle (GA) „werden die Kosten der Abfallbewirtschaftung – im Einklang mit dem Prinzip der Verursacher zahlt³ – vom Abfallerzeuger bzw. vom wirklichen oder früheren Abfallbesitzer gezahlt. Zur Erfüllung dessen kann eine Rechtsnorm (zum Teil oder ganz) auch die Hersteller bzw. Vertreiber von Erzeugnissen verpflichten, aus denen Abfälle entstehen.“⁴ Diese rechtsvorschriftliche Anordnung bekräftigt die Regeln des Prinzips ‚der Verursacher zahlt‘, welche auf die Abfallbewirtschaftung beziehbar sind. Das bedeutet, dass jede der den Abfall erzeugt oder besitzt/besäß oder auch der Hersteller, müssen die Kosten der Abfallbewirtschaftung tragen. Die Frage ist die Bestimmung, dass die Abfallbewirtschaftung welche Kosten hat, welche Kosten von diesen muss der Abfallerzeuger, der Abfallbesitzer oder der Hersteller der zu Abfall gewordenen Produkte laut das Prinzip ‚der Verursacher zahlt‘ zahlen. Es ist auch eine Frage, dass die Verpflichtete die Kosten was für ein Verhältnis der Teilung und für welche Berechtigte bezahlen müssen. Im Interesse der Formulierung der Antworten ist es zweckdienlich, drei Bereiche unterscheiden, einerseits die Tätigkeit des Herstellers der zu Abfall gewordenen Produkte, andererseits die Tätigkeit der Abfallbewirtschaftung,⁵ drittens die Kosten der Abfällen verbundenen Tätigkeiten, was

* PhD, dr. jur., Universitätsdozent, Miskolc Universität, Fakultät für Landwirtschaft und Umweltrecht, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

¹ This research was supported by the European Union and the State of Hungary, co-financed by the European Social Fund in the framework of TÁMOP 4.2.4. A/2-11-1-2012-0001 ‘National Excellence Program’. – Die Forschung hat mit der Unterstützung der Europäischen Union und Ungarn und mit der Partnerfinanzierung des Europäischen Sozialfonds im Rahmen des ausgesetzten Projekts TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 „Programm der Nationalen Vorzüglichkeit – die Ausführung und die Betätigung des die persönliche Beihilfe für heimatliche Studenten und Forscher leistenden Systems Konvergenzprogramm“ verwirklicht.

² Übersetzt von Zsófia Hornyák.

³ Gesetz Nr. CLXXXV von 2012 (GA) § 3 Absatz (1) Punkt e., Siehe noch: Rechtssache C-310/12.

⁴ GA § 32 Absatz (1), Siehe noch: Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 257-278.

⁵ GA § 2 Absatz (1) Punkt 26.: *Abfallbewirtschaftung*: die Sammlung, der Transport bzw. die Behandlung von Abfällen und die Beaufsichtigung dieser Vorgänge, die als Händler, Makler oder Maklerorganisation verrichtete Tätigkeit, die Betreibung von

man auf die Abbrechung der unvorteilhaften Wirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt anwendet. Dementsprechend kann man Kosten zu der Phase der Entstehung des Abfalls sowie zu der Etappe der Behandlung des Abfalls siedeln. Das Tragen der Kosten wird vorrangig bestimmt, was für eine Zahlungsverpflichtung durch die Anordnung der Rechtsnorm auf die Verpflichtete gesiedelt wird.⁶

„Die Kosten der Abfallbewirtschaftung bedeuten die Zahlungsverpflichtungen, welche mit der Abfallbewirtschaftung und der Umweltwirtschaft in Zusammenhang und im Gesetz über die Abfälle und in der damit verbundenen rechtlichen Regelung entstehen.“ In weiterem Sinne gehört die mit der gegebenen Tätigkeit zusammenhängenden Kosten (z.B. die Kosten der Buchhaltung, die Kosten der Überweisung und die sonstige Betätigungskosten) zu den Kosten der Abfallbewirtschaftung, aber wir möchten uns mit diesen nicht beschäftigen, weil sie nicht Tätigkeit spezifisch sind.

Die Zahlungsverpflichtungen, welche zu der Phase der Entstehung des Abfalls verbinden, sind zum Beispiel die Produktabgabe, das Pfand, die Abgaben der Umweltbelastung, und zu der Behandlung des Abfalls verbindet die Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung, die Deponieabgabe, die Aufsichtsgebühr, die Kosten der finanziellen Sicherungen (die Versicherung, die Bankgarantie usw.), die Abgaben der zufälligen gerichtlichen und behördlichen Abhandlungen.

1. Die Zahlungsverpflichtungen, welche zu der Phase der Entstehung des Abfalls verbinden – von dem Aspekt der Herstellerverantwortung

Die Produktabgabe, das Pfand, welche die mit der Nutzung der Umwelt zusammenhängenden Zahlungsverpflichtungen sind, verbindet zu dem Merkmal des gegebenen Materials oder des Produkts, und deswegen gibt es große Wichtigkeit der erweiterten Herstellerverantwortung, was das GA auch definiert. Die erweiterte Herstellerverantwortung bedeutet, dass der Hersteller für die aus der Perspektive der Abfallbewirtschaftung bewusste Planung und die Behandlung des Produkts unter der ganzen Lebensdauer des Produkts und nach seiner Aussonderung als Abfall auch sorgt. Das enthält die Auswahl der verwendeten Grundstoffe, die Widerstandsfähigkeit des Produkts gegenüber äußeren Einwirkungen, die Lebensdauer, Wiederverwendbarkeit und Reparierbarkeit des Produkts sowie die Planung der Verwertung und Beseitigung der bei der Herstellung und Verwendung des Produkts entstehenden bzw. aus dem Produkt anfallenden Abfälle. Aufgrund der erweiterten Herstellerverantwortung ist der Hersteller auch für den Rücktausch und die Rücknahme der zurückgebrachten

Abfallbewirtschaftungseinrichtungen und -anlagen sowie die Nachsorge der Abfallentsorgungseinrichtungen.

⁶ Siehe noch: Nagy Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 33; 63., Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és a magánjogi szabályozás metszetében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2, 339-341., 96/2009. (9. XII.) 3. Nemzeti Környezetvédelmi Program, Nagy Zoltán: Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9, 1-9.; in: plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-09-Nagy.pdf (30.10.2013).

Produkte bzw. die Übernahme der aus dem Produkt anfallenden Abfälle sowie für weitere Tätigkeiten bei der Abfallbewirtschaftung, was auch die für diese Tätigkeiten übernommene finanzielle Haftung umfasst. Die erweiterte Herstellerverantwortung erscheint untergeordnet im Verhältnis zu der mit der Abfallbewirtschaftung verbundenen kompletten Verantwortlichkeit, und man muss die speziellen Vorschriften, welche sich auf die Einzeltätigkeiten und Materialien beziehen, während der Anstellung beachten. Die konkreten Vorschriften, welche sich auf die Durchsetzung der Herstellerverantwortung (es ist keine Produkthaftung) beziehen, stellen sie in der Regelung über die einzelnen Produkte. Darauf ist ein eklatantes Beispiel die Regelung über Elektro- und Elektronik-Altgeräte.⁷ Die Richtlinie 2012/19/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronik-Altgeräte bestimmt die inhaltliche Rahmen der Herstellerverantwortung und die Erwartungen gegen die Hersteller, und es fasst Vorschriften über die finanzielle Belastung den wirtschaftlichen Beteiligten. Das Ziel ist, dass sie per Mitgliedstaaten, Länder aus der verschiedenen Anstellung folgende Ungleichheiten beseitigt, und verwendet die EU-Minimumregeln über die Behandlung den Elektro- und Elektronik-Altgeräten. Vor allem muss man die Finanzierungsgrundsätze und die Finanzierungssysteme definieren, durch welche die Herstellerverantwortung gelangt. Diese Finanzierungsrichtungen kann man anhand von der Richtlinie im Nachfolgenden zusammenfassen:

(a) in der Rücksicht der Herstellerverantwortung (a1) Private Nutzer von Elektro- und Elektronikgeräten sollten die Möglichkeit haben, die Altgeräte (E-Abfall) zumindest kostenlos zurückzugeben; (a2) Um dem Konzept der Herstellerverantwortung einen möglichst hohen Wirkungsgrad zu verleihen, sollte jeder Hersteller für die Finanzierung der Entsorgung des durch seine eigenen Produkte anfallenden Abfalls verantwortlich sein; (a3) Die Hersteller sollten zumindest die Abholung von der Rücknahmestelle sowie die Behandlung, Verwertung und Beseitigung von E-Abfall finanzieren; (a4) Die Hersteller sollen die Sammlung von E-Abfall vollständig selbst in die Hand zu nehmen, in der gesamten Abfallkette; (a5) Der Hersteller sollte diese Verpflichtung wahlweise individuell oder durch die Beteiligung an einem kollektiven System erfüllen können; (a6) Jeder Hersteller sollte beim Inverkehrbringen eines Produkts eine finanzielle Garantie stellen, um zu verhindern, dass die Kosten für die Entsorgung der Elektro- und Elektronik-Altgeräte aus Waisen-Produkten auf die Gesellschaft oder die übrigen Hersteller abgewälzt werden.

(b) in der Rücksicht der kollektiven Finanzierungssystemen (b1) Die Verantwortung für die Finanzierung der Entsorgung von historischen Altgeräten sollte von allen existierenden Herstellern über kollektive Finanzierungssysteme getragen werden; (b2) Zu denen sollen alle Hersteller, die sich zum Zeitpunkt der Kostenentstehung am Markt befinden, anteilmäßig beitragen; (b3) Kollektive Finanzierungssysteme sollten nicht dazu führen, dass Hersteller von Nischenprodukten

⁷ Am 13. Februar 2003 sind zwei EU Direktiven in Kraft getreten: erste ist die Richtlinie 2002/96/EG über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, andere ist die Richtlinie 2002/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten. Zurzeit ist die Richtlinie 2012/19/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (4. Juli 2012) über Elektro- und Elektronik-Altgeräte geltend.

und Kleinserienhersteller, Importeure und neue Marktteilnehmer ausgeschlossen werden; (b4) Kollektive Systeme könnten in Abhängigkeit davon, wie leicht sich Produkte und die darin enthaltenen wertvollen Sekundärrohstoffe rezyklieren lassen, differenzierte Gebühren vorsehen.

(c) in der Rücksicht der Herstellerverantwortung und der Verbindung zwischen der Herstellerverantwortung und dem Prinzip 'der Verursacher zahlt' (c1) In der letzten Reihe werden die getrennt gesammelte E-Abfälle nicht ordnungsgemäß behandelt oder illegal ausgeführt, und die Kostenübernahme für die Sammlung dieser Altgeräte in Einklang mit dem Verursacherprinzip vom allgemeinen Steuerzahler auf die Verbraucher von Elektro- und Elektronikgeräten verlagert wird.

Das Forderungssystem und die Leistungsverpflichtung, welche anhand dem Grundsatz der erweiterten Herstellerverantwortung aufsetzen, sind die Institutionen, welche die Bereiche zwischen der Phase der Entstehung des Abfalls und der Etappe der Behandlung des Abfalls umbinden. Das bedeutet eine 'Brücke', was der absolute Generator der Verbreitung der Technologien und des umweltgerechten Produkts ist, und wenn man es wirksam anwendet, kann es die Verengung des Anwendungsbereiches des Prinzips 'der Verursacher zahlt' induzieren.

2. Die Zahlungsverpflichtungen zu der Phase der Behandlung des Abfalls

Die Gebühren, die Beiträgen, welche zu der Behandlung des Abfalls verbinden, sind Mehrausgaben bei der Ausführung einer gegebenen Tätigkeit, welche von ungleichem Charakter sind, und sie haben verschiedene zweckmäßigkeitliche Hinsichten. Die Phase der Behandlung des Abfalls bedeutet nicht exakt die Behandlung des Abfalls, sondern den Aspekt, was die Tätigkeitskreise zusammenhängend mit dem Status des Abfalls umfasst. Unter den begriffsmäßigen Elementen des GA sind, welche Grund zu Debatte geben, und nicht eindeutig sind. Das GA bestimmt über die Bezahlung der Kosten der Abfallbewirtschaftung⁸ im Gebiet der Definition des Prinzips 'der Verursacher zahlt' im Einklang mit der Richtlinie des Abfalls (2008).⁹ Der Begriff der Abfallbewirtschaftung (GA § 2, 26.) und die Anführung der abfallbewirtschaftlichen Tätigkeit (GA Abschnitt III) sind inadäquat miteinander. Abfallbewirtschaftliche Tätigkeiten sind die Sammlung, der Handel, die Übermittlung, der Transport, die Verwertung, die Beseitigung, der Import, der Export, die Überführung des Abfalls. Unser Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (GAb 2000) hat den Begriff der Abfallbewirtschaftung sehr weit definiert, wie das System der mit dem Abfall zusammenhängenden Tätigkeiten, was auf die den Abfallsstatus vorangehende Tätigkeiten mit exemplifizierender Aufzählung auch erweitert hat.¹⁰ Wiederum fällt die

⁸ Siehe noch: Rechtssache JNO-670-3/2010.

⁹ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (19. November 2008) über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien Artikel 14 (1) *Gemäß dem Verursacherprinzip sind die Kosten der Abfallbewirtschaftung von dem Abfallerzeuger oder von dem derzeitigen Abfallbesitzer oder den früheren Abfallbesitzern zu tragen.* (2) *Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass die Kosten der Abfallbewirtschaftung teilweise oder vollständig von dem Hersteller des Erzeugnisses, dem der Abfall entstammt, zu tragen sind, und dass die Vertreter eines derartigen Erzeugnisses sich an diesen Kosten beteiligen.*

¹⁰ Gesetz Nr. XLIII von 2000 über die Abfallbewirtschaftung (GAb) § 3 Punkt h.

Sammlung, der Transport bzw. die Behandlung von Abfällen und die Beaufsichtigung dieser Vorgänge, die als Händler, Makler oder Maklerorganisation verrichtete Tätigkeit, die Betreibung von Abfallbewirtschaftungseinrichtungen und -anlagen sowie die Nachsorge der Abfallentsorgungseinrichtungen laut dem GA (2012) in den Begriffskreis der Abfallbewirtschaftung. Die Bestimmung ist verengernd im Vergleich mit der ehemaligen Definition, aber es ist eindeutiger aus der praktischen Anwendungssicht und analog mit den Vorschriften der Richtlinie des Abfalls (2008). Aber unter den Vorschriften des GA ist nicht eindeutig zum Unterschied von der abfallbewirtschaftlichen Tätigkeit, und die Anwendung der Abfallbewirtschaftung und der abfallbewirtschaftlichen Tätigkeit als keinen synonymen Begriff. Die abfallbewirtschaftliche Tätigkeit bedeutet engeren Tätigkeitskreis in dieser Näherung, als die Abfallbewirtschaftung. Der inhaltliche Unterschied kann ein Problem nicht nur in der theoretischen Näherung bedeuten, sondern aus dem Standpunkt der Auslegung der Rechtsordnung auch. Zum Beispiel eine Abfallbewirtschaftungstätigkeit ist ohne Gefährdung der Gesundheit der Menschen und der Umwelt so auszuüben, dass sie kein Risiko für die Umweltelemente darstellt, keinen die Bevölkerung störenden (die Grenzwerte übersteigenden) Lärm oder Gestank verursacht und den Boden sowie die geschützten natürlichen und kulturellen Werte nicht nachteilig beeinflusst. Wer eine Tätigkeit bei der Abfallbewirtschaftung betreibt, die infolge des Charakters der Tätigkeit ein Risiko für die Umweltelemente, die Gesundheit der Menschen, den Boden sowie die geschützten natürlichen und kulturellen Werte darstellt, sorgt dafür, dass das Risiko auf ein Mindestmaß gesenkt wird.¹¹ Die Anwendung bzw. den Vertrieb der zur Abfallbewirtschaftung genutzten Technologien, Anlagen, Instrumente und Materialien bzw. Stoffe kann eine Rechtsnorm an eine Genehmigung oder Eignungsprüfung, eine Referenz bzw. Klassifizierung knüpfen.¹² Eine Tätigkeit bei der Abfallbewirtschaftung kann – mit den in diesem Gesetz sowie in einer Regierungsverordnung festgelegten Ausnahmen – aufgrund einer von der Umweltbehörde erteilten Abfallbewirtschaftungsgenehmigung oder einer Registrierung ausgeübt werden. Eine öffentliche Dienstleistungstätigkeit bei der Abfallbewirtschaftung kann aufgrund einer Genehmigung für öffentliche Dienstleistungen zur Abfallbewirtschaftung ausgeübt werden.

Die Anführung der Abfallbewirtschaftungstätigkeit ist nicht vollständig, was Unsicherheit in der Auslegung des Rechts in sich selbst trägt, trotz, dass die begriffliche Elemente im Lauf der Auflösung der Detailsregeln über die Tätigkeiten harmonisiert werden. Also die solche gewissene Trennung der Abfallbewirtschaftung und der Abfallbewirtschaftungstätigkeit scheint unbegründet, sie kann die Forderung der eindeutigen Regelung verletzen.

Die Aufklärung des begrifflichen Systems ist also eine grundlegende Frage, gegebenenfalls auch im Falle der Bestimmung der Zahlungsverpflichtung. Von den Zahlungsverpflichtungen betonen wir drei Institutionen, welche verschiedenen Funktionen haben. Die Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung muss der Besitzer der Immobilien im Allgemeinen bezahlen, wiederum die Deponieabgabe muss der Betreiber der Abfalldeponie bezahlen, und die

¹¹ Gesetz Nr. CLXXXV von 2012 (GA) § 6 Absatz (1)-(2).

¹² GA § 6 Absatz (4).

Zahlungsverpflichtung der Aufsichtsgebühr wird als eine neue Rechtsinstitution hereingeführt.

2.1. Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung

Der Grundstücksnutzer muss Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung bezahlen. Das GA, eine Regierungsverordnung, ministerielle Verordnung, oder Verordnung der Kommunalverwaltung bestimmen die Regeln bezüglich auf öffentliche Dienstleistungen zur Abfallbewirtschaftung. Die Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung werden unter Berücksichtigung des Vorschlags der Ungarischen Behörde für Energiefragen und Regulierung der Versorgungsbetriebe vom Minister per Verordnung festgelegt.¹³

Die Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung sind – proportional zur Menge der gemischten Abfälle – „unter Verwendung volkswirtschaftlicher Vergleichsanalysen zu den Kosten,“ Preisen bzw. Gebühren so zu bestimmen und zu regeln, dass

(a) die Gebühren ein Anreiz für kosteneffiziente öffentliche Dienstleistungen zur Abfallbewirtschaftung, für eine Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen, für eine effiziente Inanspruchnahme der Kapazitäten, für eine stetige Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen sowie für eine Verringerung der Umweltbelastung sind und

(b) die Höhe der Rückstellungen laut dem GA, „die begründeten Kosten der laufenden öffentlichen Dienstleistungen zur Abfallbewirtschaftung, die begründeten Kosten für die Erfüllung der Verpflichtungen beim Umweltschutz, die zur dauerhaften Erfüllung bzw. zur Entwicklung der öffentlichen Dienstleistungen notwendigen begründeten Kosten sowie die begründeten Kosten der Schließung der von den öffentlichen Dienstleistungen zur Abfallbewirtschaftung betroffenen Abfallbewirtschaftungseinrichtungen bzw. verbunden damit der Rekultivierung, der Nachsorge und des Monitorings berücksichtigt werden.“¹⁴ Die so bestimmte Berechnungsgrundlage der Gebühren ist um die zur Erledigung der öffentlichen Dienstleistungen zur Abfallbewirtschaftung bereitgestellten Haushaltsmittel und Zuschüsse der Kommunalverwaltung bzw. um Einnahmen aus der Verwertung der Abfälle oder aus dem Verkauf von Abfällen zu Zwecken der Verwertung zu senken.

Die Frage der Gebühr der öffentlichen Dienstleistungen ist ein vielumstrittener Punkt der abfallbewirtschaftlichen Tätigkeit der Selbstverwaltungen, was eine Reihe von Verfassungsgerichtsentscheidungen zeigt. Das Problem ist bei den öffentlichen Dienstleistungen zur Abfallbewirtschaftung immer, dass die öffentlichrechtliche Normen und die privatrechtliche Normen sich darauf gleicherweise beziehen. Die

¹³ GA § 47 (1) „Die Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung sind für einen Zeitraum der Gebühreinzahlung von einem Jahr, als ohne Umsatzsteuer berechnete Einheitsgebührenposten zu bestimmen. (2) Die Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung können als Gebühren mit einem oder zwei Faktoren bestimmt werden. (3) Die Gebühren mit zwei Faktoren bestehen aus den Bereitstellungsgebühren und den Leerungsgebühren. (4) Bei Eigentümern mit einem als Ferienhaus registrierten Grundstück sind fünfzig Prozent der Jahresgebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung zu bestimmen.“

¹⁴ Gesetz Nr. CLXXXV von 2012 (GA) § 46 Absatz (1).

Besonderheit der öffentlichen Dienstleistung ist, dass die Organisation und die Betätigung nicht klar auf den Marktverhältnissen beruhen, sondern auf der Versorgungsverpflichtung der Selbstverwaltungen, und die Bestrebung auf den Gewinn der öffentlichen Versorgungsunternehmen ist nur beschränkt möglich. Zahlungsverpflichtung belastet den Immobilienbesitzer, den Grundstücksnutzer, wer zu der Sammlung der Siedlungsabfällen und zu der Übergabe für öffentliche Versorgungsunternehmen verpflichtet ist, außer dass die Selbstverwaltung eine Befreiung oder die Kostenlosigkeit der öffentlichen Dienstleistung bestimmt hat. Also laut das Prinzip 'der Verursacher zahlt' bezahlt die Bevölkerung die Gebühr überwiegend direkt für den öffentlichen Dienstleistungsmacher.

2.2. Die Deponieabgabe

Der Betreiber der Abfalldéponie bzw. die das festgelegte Beseitigungsverfahren (z.B. Ablagerungen in oder auf dem Boden, Lagerung, mit Ausnahme einer zeitweiligen Lagerung)¹⁵ durchführende Person zahlt zur Verminderung der Ablagerung von Abfällen sowie zur Erfüllung der im GA festgelegten Verwertungsanteile eine Deponieabgabe. Die Deponieabgabe darf nicht weitergegeben werden. Die Deponieabgabe ist für die mit den festgelegten Beseitigungsverfahren nach der Kategorie, dem Charakter bzw. der Art der Abfälle einzuzahlen. Die Pflicht zur Zahlung der Deponieabgabe entsteht mit der Deponierung der Abfälle. Die Maß der Deponieabgabe ist das Produkt der ablagernden Menge und des Einheitspreises der Abfälle, was die Anlage 5 des GA bestimmt, laut diese Anlage ist es feststellbar, dass der Einheitspreis der von der Deponieabgabe betroffenen Abfälle von Jahr zu Jahr dynamisch wächst, praktisch im Jahr 2016 wird auf vierfältige Maß von der gegenwärtigen Maß wachsen. Aufgrund dem GA gibt es Maßnahme und Voraussetzungen, wenn diese bestehen, muss man keine Deponieabgabe bezahlen, und es gibt Fälle, wenn man 50% der Deponieabgabe bezahlen muss.

Regierungserlass detailliert die Ziele der Anwendung der Deponieabgabe,¹⁶ daraufhin kann man die Ziele so bestimmen, dass es solche Bereiche gibt, welche die notwendige Aufgaben zu der Geltendmachung der gewöhnlichen Zielen der Abfallbewirtschaftung bedeuten, es gibt solche Zielbereiche, welche die finanzielle Deckung der abfallbewirtschaftlichen speziellen Aufgaben bedeuten, ferner sie lösen die Finanzierung der Verpflegung der manchen staatlichen Aufgaben, und es gibt solche Ziele, welche sich auf die Deckung der funktionellen Kosten und auf die Deckung der Verpflegung der finanziellen, Buchhaltungs-, behördlichen, Kontroll- und Geschäftsaufgaben bei der Einzahlverpflichtung beziehen, die letzte ist im beschränkten Maß.¹⁷

¹⁵ Siehe noch: GA, Anlage 2, D1, D2, D3, D4, D5 és D12.

¹⁶ 318/2013 (28.VIII.) Regierungserlass über die Zahlung der Deponieabgabe.

¹⁷ Man kann 10% der berichts-jährlichen Geldquellen der aus der Deponieabgabe eingeflossene Summe anwenden, aber höchstens 2 Milliarden Forint.

2.3. Die Aufsichtsgebühr

Die Aufsichtsgebühr ist ein von 4. August 2013 geltendes bestellendes Rechtsinstitut, was Wirtschaftsorganisationen bezahlen, die eine Tätigkeit betreiben, die an eine Abfallbewirtschaftungsgenehmigung oder Registrierung gebunden ist, außer öffentlichen Versorgungsunternehmen und Unternehmen, deren Tätigkeit unter die Erteilung einer einheitlichen Umweltnutzungsgenehmigung fällt. Die Aufsichtsgebühr muss man an die Umweltbehörde zahlen, was eine Jahreszahlungsverpflichtung (zeitanteilig) mit fixer Summe¹⁸ bedeutet. Die Aufsichtsgebühren bilden Einnahmen der Umweltschutzbehörde, die diese zur Deckung ihrer Betriebskosten in Verbindung mit der Aufsichtstätigkeit verwenden kann.

3. Die finanzielle Sicherungen (die Versicherung, die Bankgarantie) von dem Aspekt der Umwelthaftung

Unser Gesetz über den Umweltschutz¹⁹ (GU) hat die Vorschrift der Gewährleistung, der Bildung von Rückstellungen, oder der Anbindung der Haftpflichtversicherung bei den bestimmten Tätigkeiten schon im Jahre 1995 enthalten. Das zurzeit geltende GU bestimmt über das verbindliche Gewährsystem, und einheitlicher Regierungserlass bezeichnet seine Auszugsregeln.²⁰ Aber diese einheitliche Verordnungsregelung lässt auf sich warten, so man hat nur die wichtigste Institutionen des verbindlichen Systems auf dem gesetzlichen Stand erwähnt, wie zum Beispiel die Umweltschutzversicherung, die Bildung von Rückstellungen,²¹ und andere finanzielle Sicherungen (Bankgarantie, Deposit, Pfand usw.). Es gibt kein Rechtsmaterial, was das einheitliche System der Umweltschutzgewähr regelt, und was die Tätigkeitskreise, die Form und die Maß der Gewähr, die Voraussetzungen der Anwendung, die Regeln der Rechnungslegung und der Registrierung, und die Regelung der Umweltschutzversicherung bestimmen kann.

Laut die Richtlinie 2004/35/EG (ELD) des Europäischen Parlaments und des Rates muss ein Betreiber, der durch seine Tätigkeit einen Umweltschaden verursacht hat, dafür finanziell verantwortlich ist; hierdurch sollen die Betreiber dazu veranlasst werden, Maßnahmen zu treffen, mit denen die Gefahr von Umweltschäden auf ein Minimum beschränkt werden kann, damit das Risiko ihrer finanziellen Inanspruchnahme verringert wird.²² Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, mit denen den entsprechenden wirtschaftlichen und finanziellen Akteuren Anreize zur Schaffung von Instrumenten und Märkten der Deckungsvorsorge, einschließlich finanzieller Mechanismen im Falle von Insolvenz, geboten werden, damit die Betreiber

¹⁸ GA § 82/A Absatz (3) *“Die Höhe der Aufsichtsgebühr beträgt: a) bei den an eine Abfallbewirtschaftungsgenehmigung geknüpften Tätigkeiten vierzigtausend Forint, b) bei den an eine Registrierung geknüpften Tätigkeiten fünfundsanzigtausend Forint.”*

¹⁹ Gesetz Nr. LIII von 1995 über die allgemeinen Regeln des Umweltschutzes (GU)

²⁰ GU § 101 Absatz (5)-(6).

²¹ Im Gesetz Nr. C von 2000 über die Buchhaltung finden wir auch die Möglichkeit der Bildung von Rückstellungen, § 41 Absatz (2).

²² Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ELD) (21. April 2004) über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden Absatz (2).

Finanzsicherheiten in Anspruch nehmen können, um ihre Haftung im Rahmen der Richtlinie zu decken.²³ Die Kommission hat bis 2010 einen Bericht²⁴ über die Effektivität der ELD Richtlinie hinsichtlich der tatsächlichen Sanierung von Umweltschäden, über die Verfügbarkeit einer Versicherung und anderer Formen der Deckungsvorsorge für die Tätigkeiten, welche auf die Umwelt eine bedeutende Gefahr bedeuten, zu vertretbaren Kosten sowie über die diesbezüglichen Bedingungen vorlegt. Mit Rücksicht auf die finanzielle Analysen und den Entwicklungsstand des Gewährsystems kann die Möglichkeit der Einführung des verbindlichen Gewährsystems und die einheitliche Regelung dieses Systems auftauchen.²⁵

Aber im Vergleich mit dem einheitlichen Regierungserlass finden wir verschiedene Vorschriften der Rechtsordnung bei einigen Tätigkeiten in der Beziehung der Gewährleistung. Es ist eine gesonderte Rechtsnorm, welche für die Gesellschaften, die beträchtliches Risiko bedeutende Tätigkeiten – wie zum Beispiel der Bergbau,²⁶ und die Anwendung der Kernenergie²⁷ – bei dem Umweltschutz entfalten, macht verbindlich die Anbindung der Haftpflichtversicherung bei der Behauptung für den Eintritt der zufälligen Schaden mit eindeutigen, detaillierten und bestimmten Vorschriften. Man kann die Genehmigung bei der Leistung der aus dem Standpunkt des Umweltschutzes gefährlichen Tätigkeit nur dann ausfertigen, wenn die Gesellschaft einen umweltbedingten Haftpflichtversicherungsvertrag auf ihre Tätigkeit gebunden hat.

Aufgrund der auf die Umwelt ausübenden Wirkung gibt es Tätigkeiten, die mit niedrigem Risiko und andere mit bedeutendem Risiko ergehen. Laut die Eigenart der Tätigkeiten ist die Maß der erforderlichen Gewähren im Allgemeinen unterschiedlich in den Mitgliedstaaten. Das ungarische verbindliche finanzielle Gewährsystem ist auch nicht homogen in Hinsicht auf den Tätigkeitskreis, die Gewähr Elemente, die Gewährsumme und den Grund ihrer Rechnung, den schuldnerischen Kreis.

Das GA schreibt die Verpflichtung der Bildung von Rückstellungen und des Bundes der Sicherung auf die Finanzierung der mit den Abfällen verbundenen zufälligen zukünftigen Aufgaben im Interesse der Erwirkung der bestimmten Zielen

²³ ELD Richtlinie Artikel 14 Absatz (1).

²⁴ ELD Richtlinie Artikel 14 Absatz (2).

²⁵ Csapó Orsolya: A környezeti károkért való felelősség kérdése az Európai Unióban, *Iustum Aequum Salutare*, 2007/3, 139-157.; Bándi Gyula: A környezetjogi felelősségről, *Belügyi Szemle* 2005/5; Csák Csilla: Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 31-46.; Csécsy György: *Atipikus szerződések*.

²⁶ Gesetz Nr. XLVIII von 1993 über den Bergbau § 41 Absatz (7), Siehe noch die Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (15. März 2006) über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG Artikel 14.

²⁷ Siehe noch: Gesetz Nr. CXVI von 1996 über die Kernenergie, und 227/1997 (10.XII.) Regierungserlass, Siehe noch: Lamm Vanda: A jelentős környezeti károkért való felelősség legújabb szabályozása az Európai Unió jogában, *Állam- és Jogtudomány*, 2001/3-4, 251-270.; Lamm Vanda: Néhány megjegyzés a nukleáris kárfelelősségi nemzetközi szerződésekről, *Állam- és Jogtudomány*, 1985/3, 461-478.; Lamm Vanda: Ernyő a szerződések felett – Megjegyzések egy új globális nukleáris kompenzációs rendszerről, in: Pázmándi Kinga (Hrsg.): *Sárközy Tamás 65. születésnapjára ünnepi kötet*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006, 136-145.

und per die Gewähr des bestimmten Deckungskreises vor. Die 'Rückstellungen' müssen so sein, dass „die Rückstellungen bei der Schließung der Abfallentsorgungseinrichtung oder bei der Einstellung der in der Einrichtung betriebenen Tätigkeit jederzeit die zukünftigen Kosten der Rekultivierung und Nachsorge der Einrichtung sowie der Behandlung der Abfälle abdecken können.“

„Die Umweltversicherung ermöglicht die Beseitigung von nicht voraussehbaren Umweltschäden“, welche Schäden sie mit ihrer Tätigkeit verursachen können. Solche Wirtschaftsorganisation muss die Versicherung abschließen, (a) bei deren Tätigkeit eine in der 440/2012 (29.XII.) Regierungsverordnung festgelegte Abfallmenge entsteht,²⁸(b) die laut dem GA eine an eine Abfallbewirtschaftungsgenehmigung oder eine Registrierung geknüpfte Tätigkeit betreiben und (c) die zu dem in der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten Zweck Abfälle auf das Territorium von Ungarn einführen, ausführen oder durchführen.

Die Detailsregeln bezüglich der finanziellen Garantien muss man aufgrund der Ermächtigung des GA in Verordnung bestimmen, aber die Zwangsvollstreckungsverordnung darüber noch nicht erschienen ist. Laut die frühere Regelung (GAb 2000) sind finanzielle garantische Vorschriften schon bekannt gewesen, wie die Deckungssicherung, die als Sammelbegriff funktioniert hat, und die Haftpflichtversicherung. Beide Institutionen haben die Person, wer den gefährlichen Abfall erzeugt und behandelt, verpflichtet. Die Deckungssicherung hat Deckung auf die Liquidierung der Schaden, die Beseitigung der gefährlichen Abfällen, die Kosten der Liquidierung und Monitoring (höchstens in 30 Jahre) der Abfallentsorgungseinrichtung geleistet. Die Haftpflichtversicherung hat sich auf die Schaden, welche aus der mit der Abfallbewirtschaftung verbundenen Tätigkeit stammen, bezogen. Zum Beispiel bei der Haftpflichtversicherung der Umweltverschmutzung ist das Versicherungsereignis im Allgemeinen der Schade, was man einem anderen angerichtet hat, was der Versicherte (a) plötzlich, (b) unerwartet, (c) mit unvorhersehbarer Umweltverschmutzung anrichtet, und (d) es kann man von der normalen Betriebsweise auf ein verschiedenes Ereignis zurückführen.

Die zu der Abfallbewirtschaftung verbundene Zwangsvollstreckungsverordnungen enthalten finanzielle garantische Vorschriften bei einigen Tätigkeiten, wie zum Beispiel der 445/2012 (29.XII.) Regierungserlass über die mit dem Batterie- und Akkumulatorabfall verbundene abfallbewirtschaftliche Tätigkeiten, der 443/2012 (29.XII.) Regierungserlass über die mit den elektrischen und elektronischen Einrichtungen verbundene abfallbewirtschaftliche Tätigkeiten.²⁹ Die Sicherung der finanziellen Deckung ist die Verpflichtung des Herstellers in den beiden Fällen. Der mit der Deckung gesicherte Tätigkeitskreis bedeutet einerseits die Übernahme, die Sammlung und die Behandlung des Batterie- und Akkumulatorabfalls, andererseits die Sicherung der Versorgung der auf die Rekultivation und die Ablenkung der Havarie bezüglichen Verpflichtung bei der in den Abfall verwandelnden elektrischen Haushaltseinrichtung. Die Formen der Gewähr sind: (a) die Garantie, was das

²⁸ Eine Umweltschutzversicherungsverpflichtung haben die Wirtschaftsorganisationen, die Daten regelmäßig liefern müssen.

²⁹ Siehe noch: Fodor László: Az elektromos és elektronikai termékek hulladékainak európai szabályozási koncepciója és a magyar jog, *Európa Fórum*, 2001/11, 89-110.

Kreditinstitut oder die Versicherungsanstalt übernimmt, die damit gleichwertige Übernahme der Verpflichtung des Bankiers; (b) die Obligation – was selbstschuldnerische Bürgschaftsleistung enthält –, was man aufgrund dem Versicherungsvertrag ausgestellt hat; (c) getrennt behandelte und gesperrte Geldsumme, was man beim Kreditinstitut als Gewähr aufgestellt hat, oder (d) Versicherungsvertrag.

Der Hersteller muss keine Gewähr bei den gebührenpflichtigen Produkte bilden, und dann, wenn er seine Sammel-, Benutzungs- und Beseitigungsverpflichtung durch die Landesagentur für Abfallwirtschaft mit kollektiver Leistung oder durch eine Mittelsorganisation entspricht. Die unbegrenzte Übernahme der Garantie ist von einigem Typ der finanziellen Gewähren nicht zu erwarten, die Inanspruchnahme der finanziellen Gewähren ist notwendigerweise an die Summeschranke gebunden, und es wird eine Schranke bei der Führung des verbindlichen Systems bedeuten.³⁰

Der Grund der Abgrenzung ist die Bestimmung der einigen Tätigkeiten und der Umschlag und die Größe der Deckung der Schadenelementen (was für tatsächliche Schadenswerten und Schadenskosten) bei der Bestimmung des Deckungskreises, also die Deckungsmaximierung der prognostizierende Ausgaben. Die Aufstellung des finanziellen Fonds, was den Staat teilweise entlastet, oder die Ausdehnung des vorhandenen Umweltschutzfonds kann sich notwendig auf die Leistung der Verpflichtungen, die die Behauptungsfähigkeit und die Behauptungsveranlagung des Verpflichteters übersteigen, verwandeln. Die Verstärkung des Gewährsystems begründen die praktische Beispiele,³¹ die eine große Belastung für das Budget aufgrund der Größe des Wiederherstellungsvolumens bedeuten.³²

Das Gewährsystem gibt keine hundertprozentige Deckung bei allen Schädigungshaltungen auf die Ablenkungssummen. Es gibt – und sie können in der Zukunft auch auftreten – (Ölsickerung in Mexikanischer-Bucht, roter Schlamm, Zyanverschmutzung in der Theiß usw.) beträchtliche Unfälle, die die Umwelt ernst schädigen, und die die Schranken der potenziellen Schadenaufnahme wesentlich übersteigen, im Verhältnis dazu sind die finanzielle Fähigkeiten und Möglichkeiten des Verpflichteters sehr wenig. Das Zustandebringen der finanziellen Fonds ist notwendig neben der Ausarbeitung des Gewährsystems auch, die diese ernste Risiken der Schadensverantwortlichkeit behandeln. Das Zustandebringen eines Fonds, was ähnlich zu dem auf die Wiederherstellung der Folgen der Naturkatastrophen zustande bringenden Fonds ist, wäre notwendig, oder die Abänderung des Benutzungskreises des vorhandenen Deckungsfonds. Der Solidaritätsfonds und andere Fonds der Europäischen Union sind nicht geeignet für die Finanzierung der Schadenfolgen der großen industriellen Katastrophen. Der Solidaritätsfonds leistet Hilfe bei großen Naturkatastrophen, wenn der geschätzte Schade dieser Katastrophen die 3,4 Milliarden Euro oder 0,6% der GDP übersteigt. Die roter Schlamm Katastrophe hat diese Summeschranke nicht erreicht, die hat den Rechnungen entsprechend 38 Milliarden Forint (ungefähr 136 Millionen Euro) Schadenssummen bedeutet, andererseits hat man keine Naturkatastrophe qualifiziert, sondern eine Industriekatastrophe, was als Folge einer menschlichen Unterlassung erfolgt hat. In den letzten zwanzig Jahren haben mehr

³⁰ Vgl. z.B. 227/1997 (10.XII.) Regierungserlass § 2 Absatz (1).

³¹ z.B. Die Unternehmung des Erzbergbaus in Mecsek (1991).

³² Siehe noch die Tätigkeit der Metallochemia Aktiengesellschaft.

als 20 – größtenteils in der Chemieindustrie und in der Ölindustrie – industrielle Unfälle in der Europäischen Union passiert, was die 100 Millionen Euro überstiegen hat. Der Gedanke des Zustandebringens des Versicherungsgrundes der großen industriellen Objekten (European Industrial Disaster Risk Sharing Facility) ist schon entstanden.

Die Abfälle haben schädliche umweltbedingte Wirkungen (Bodenverschmutzung, Wasserverschmutzung, Luftverschmutzung, Infektionsgefahr usw.).³³ Man muss die Abfallbewirtschaftungstätigkeit ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Umweltschädigung leisten. Bei der mit dem Abfall passierenden Umweltgefährdung oder Umweltschädigung muss man laut die allgemeine Umweltschutzvorschriften verfahren, und die Verantwortungsvorschriften verwenden.³⁴

Laut den Artikel 14 der Richtlinie über den Abfall sind die Kosten der Abfallbewirtschaftung (und die Beseitigung) gemäß dem Verursacherprinzip von dem Abfallbesitzer zu tragen – wer den Abfall für einen Abfallsammler, oder für eine Unternehmung, die die Beseitigung versichert, übergibt –, und/oder von den früheren Abfallbesitzern, oder von dem Hersteller des Erzeugnisses, dem der Abfall entstammt. Die Richtlinie des Abfalls lässt nicht die Verantwortlichkeit auf das Verschulden ankommen.³⁵ Der Gerichtshof hat früher schon bestimmt, dass man die zufällig ausfließende Kohlenwasserstoffe, die den Boden und die Wasser unter der Oberfläche verschmutzen, und man kann nicht mehr bestimmungsgemäß benutzen, als Abfall betrachten muss. Der Boden, was mit zufällig ausfließenden Kohlenwasserstoffen verschmutzt hat, wird auch als Abfall qualifiziert.³⁶ Auf andere Verschmutzungsstoffe sind auch diese Erwägung massgebend. Gegenüber der Richtlinie über die

³³ Siehe noch: Szilágyi János Ede: *Vízjog, Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013; Szilágyi János Ede: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus: XXX/2, 577-599.

³⁴ Siehe noch: Olajos István: A fenntartható fejlődés, in: Olajos István (Hrsg.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 24-30.; Bándi Gyula (Hrsg.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*. NFFT Műhelytanulmányok 6., Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2011, in: www.nfft.hu/dynamic/NFFT_muhelytanulmanyok_6_Bandi_etal_nemzetkozi_jog_2011.pdf (28.10.2013).

³⁵ Rechtssachen C-379/08 und C-380/08 Siehe noch: Ludwig Krámer (übersetzte: Horváth Zsuzsanna): *Az Európai Unió környezeti joga*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012; *EU Environmental Law*, Seventh Edition, London, Sweet and Maxwell, 2011, 39-40.; Bobovos Pál – Csák Csilla – Horváth Szilvia – Olajos István – Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: The polluter pays principle in the agriculture, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006/1, 29-54.; Bándi Gyula: A „szennyező fizet” elv és a környezetre veszélyes tevékenységgel okozott károokra vonatkozó felelősségi szabályok európai trendjei. Összevetés a hazai helyzettel, in: *Nyugat-Európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében*, II. Band, Budapest, ELTE ÁJK Tanulmányok, 1994, 143.; Horváth Zsuzsanna: Az Európai Unió környezeti politikája, in: Kengyel Ákos (Hrsg.): *Az Európai Unió közös politikái*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 305-347.; Csák Csilla: Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 31-46.; Márton Emőke: *A hulladékagazdálkodás jogi szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon*, PhD Dissertation, Miskolc, 2001, Handschrift, 31-38.

³⁶ Rechtssache C-1/03 Paul Van de Walle u. a.

Umweltverantwortung ist es in dieser Regelung nicht pünktlich, welche Person die Kosten der Beileistung des Abfalls in diesem Fall bestreitet. Der Gerichtshof ist davon mit den Kohlenwasserstoffen – was infolge der Betreibung der Tankstelle ausgesickert hat – in Zusammenhang ausgegangen, dass der Betreiber der Tankstelle grundsätzlich haftbar als der Besitzer und der Produzent dieses Abfalls gewesen ist. Der Besitzer des Schiffs – was Kohlenwasserstoffe transportiert – hat die zufällig ins Meer fließende Kohlenwasserstoffe bei dem Schiffbruch eines Tankschiffs kurz vor dem Wechsel als Abfall. Deswegen bestreitet er die Kosten der Beseitigung der Hauptregel entsprechend. Aber die Verantwortlichkeit der Anderen ist auch möglich, wenn sie wegen dem Bestand der speziellen Bedingungen für die Entstehung des Abfalls verantwortlich sind. Deswegen sind die Unternehmungen verantwortlich für die Beseitigung der Schmutzstoffen aufgrund der Richtlinie des Abfalls, welche die während ihrer Tätigkeit aus ihren Objekten in die Umwelt gebracht haben. Die verschiedene Regelung ist auch entgegengesetzt grundsätzlich mit der Richtlinie des Abfalls, wie mit der Richtlinie über die Umweltverantwortung. Also es kann die auf dem Verantwortliche belastende vorrangige Verantwortung im Einklang mit dem Prinzip 'der Verursacher zahlt' ergänzen, aber es kann nicht vertreten oder ermässigen. Dementsprechend darf man nicht von der Identifizierung des Verantwortliches ohne weiteres absehen.³⁷

Die Frage der finanziellen Deckung – was zu der finanziellen Ordnung notwendig ist – ist unerlässlich bei der Frage der umweltrechtlichen Verantwortung, der Ablauf brecht nicht bei der Bestimmung der Verantwortung und bei der Zuschneidung der Rechtsfolgen ab, die Gesetzgebung muss auf die zu der Durchführung erforderliche Elemente auch eingehen. Die Bestimmung des finanziellen Deckungskreises sind die Rechtsinstitute der Gewähren, der Versicherung, der Bildung der Zweckreserve in den Vordergrund getreten, diese Rechtsinstitute – besonders die Gewähren und die Versicherungen – können wir als Sammelbegriff auslegen. In allen Fällen muss der Umweltnutzer materielle Belastungen übernehmen. Das bedeutet konkrete Bezahlungsverpflichtung (Gebühr, Provision usw.) in einigen Fällen, in anderen Fällen die Festbindung der eigenen Quelle, und die Einziehung des Geldmittels zu Lasten des Umweltnutzers. Diese Kosten werden im Gegenwert der Produkten und der Dienstleistungen offensichtlich erscheinen. Man muss ein System, was in der rationellen Kostenstufe funktioniert, ausgestalten. Die Gestaltung des Systems der finanziellen Gewähren hat Bedeutung und Prüfungskreis nicht nur in dem Ziel-Ergebnis Verhältnis der Wirksamkeit des Rechts, sondern es bildet den Gegenstand der Analyse auch in dem wirtschaftlichen, ökonomischen Sinne.³⁸

³⁷ Siehe noch: Raisz Anikó: Nemzetközi környezetvédelmi kérdések a Nemzetközi Bíróság előtt napjainkban, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2011, Tomus XXIX/1, 273-289.; Kecskés Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*, PhD Dissertation, Győr, 2012; in: [doktiskjog.sze.hu//downloadmanager/details/id/2803/m/3620](http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/2803/m/3620) (05.10.2013); Farkas Csamangó Erika: Hulladékgazdálkodás, in: Ágoston Eszter (Hrsg.): *Jogesetek az EU integráció és a környezeti jog köréből*, Szeged, SZTE ÁJK, 2013, 99-112.

³⁸ Nagy Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2011, Tomus XXIX/1, 247-258.; Olajos István: A vis maior szerepe a támogatásokban-különös tekintettel az árvíz és belvíz helyzetre, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az Európai földszabályozás aktuális kérdései*, Miskolc, Novotni

In Verbindung mit dem Gewährsystem kann eine grundlegende Erwartung einerseits sein, dass die finanzielle Leistungen für die wirtschaftliche Beteiligte erreichbar und in der rationellen Kostenstufe haltbar sind, andererseits dass sie die materielle Belastungen der Entschädigung wirksam decken. Leider können wir über keine finanzielle Deckungsmittel aufgrund den gegenwärtigen Erfahrungen sagen, dass die auf die Durchführung des komplexen Zielsystems brauchbar sind.

Die grundsätzliche Funktion des finanziellen Gewährsystems ist der Schutz der Umweltelementen, und die Abhilfe der Folgen der mit der Umweltnutzung zusammenhängenden negativen Ereignissen. Also das Gewährsystem bedeutet keine Deckung der Zahlungsverpflichtung der Gebühr und des Beitrags der die Dienstleistung bietenden oder inanspruchnehmenden Person. Im Lauf der Betätigung des finanziellen Gewährsystems muss man die Kostenfaktoren beachten, es übt auf die Bestimmung der Deckungssumme aus.

Kiadó, 2010, 199-211. Siehe noch: Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái, in: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai 2006-2009*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 132-145.; Erdős Éva: Az európai adóharmonizáció, mint a káros adóverseny elleni fellépés eszköze, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2, 255-271.; Erdős Éva: A beruházás ösztönzés és a környezetvédelem, in: Raisz Anikó (Hrsg.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 51-61.; Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és a magánjogi szabályozás metszetében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2, 339-350.; Nagy Zoltán: Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9, 1-9.

CSÁK Csilla*
A hulladékgazdálkodási költségek viselésének fedezeti rendszere¹

Általában a költségek viselésének kérdése komplex terület, amelyben jogi, közgazdasági és adott esetben természettudományos vetületek is vannak. A közgazdaságtanban a költségek csoportosításának, nyilvántartásának, a költségek internalizálásának komoly szakirodalma van. Jelen esetben a jogi aspektusokra helyezük a hangsúlyt annak figyelembevételével, hogy a jogi szabályozásban megfogalmazott célok és a hozzárendelt eszközrendszer (pénzügyi fedezet) alkalmas-e a célállapot eléréséhez.

A hulladékról szóló törvény (Htv.) alapján „*a hulladékgazdálkodás költségeit – a szennyező fizet elve*” összhangban – *az eredeti hulladéktermelő, illetve a hulladék tényleges vagy korábbi birtokosa fizeti meg. Ennek teljesítésére jogszabály (részben vagy egészben) a hulladékot eredményező termék gyártóját, forgalmazóját is kötelezheti.*”³ Ez a jogszabályi rendelkezés megerősíti a *„szennyező fizet elv”* hulladékgazdálkodásra vonatkozatható szabályait, azaz mindazon személyek kötelesek a hulladékgazdálkodás költségeit megfizetni, akik a hulladékot termelik, a hulladékot birtokolják/ták illetőleg a gyártó. A kérdés gyakorlatilag annak meghatározása, hogy a hulladékgazdálkodásnak milyen költségei vannak, ezek közül mely költségeket kell megfizetnie a *„szennyező fizet elve”* alapján a hulladéktermelőnek, birtokosnak illetőleg a hulladékká vált termék gyártójának. Kérdés továbbá az is, hogy az egyes kötelezetteknek egymás viszonylatában milyen megosztási arányban kell a költségeket megfizetni és kinek, mely jogosultnak kell a költségeket megfizetni. A válaszok megfogalmazása érdekében célszerű három területet megkülönböztetni, egyrészt a hulladékká vált termék gyártójának tevékenységét,

* PhD egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

¹ A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

² 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv) 3.§ (1) bekezdés e. pont. Megjegyzés: 2012. június 27-én az Európai Bizottság keresetet nyújtott be Magyarország ellen köteleességszegés miatt, lásd C-310/12. sz. ügy, amely kereset alapján a Bizottság azt kérte a Bíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy Magyarország nem teljesítette a hulladékokról szóló 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből eredő kötelezettségeit, mivel nem hozta meg az ezen irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket az irányelv 40. cikke értelmében, vagy legalábbis e rendelkezésekről nem tájékoztatta a Bizottságot. A jogi szabályozás megalkotását követően a Bíróság elnöke 2013. augusztus 20. napján kelt végzéssel elrendelte az Európai Bizottság kontra Magyarország ügy törlését.

³ Htv. 32. § (1) bekezdés. Lásd bővebben: Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 257-278.

másrészt a hulladékgazdálkodási⁴ tevékenységet, harmadrészt a hulladékkal kapcsolatos tevékenység emberi egészségre, környezetre gyakorolt kedvezőtlen hatásainak megszüntetésére fordított költségeket. Ennek megfelelően költségek telepíthetők a hulladék keletkezésének fázisához, valamint a hulladék kezelés létszakához. A költségek viselésének kérdését elsődlegesen az határozza meg, hogy milyen fizetési kötelezettséget telepít a jogszabályi rendelkezés a kötelezett oldalra.⁵

„A hulladékgazdálkodás költsége alatt a hulladékgazdálkodással összefüggésben felmerülő, környezetgazdálkodáshoz kapcsolódó, a hulladékról szóló törvényben és abhoz kapcsolódó jogi szabályozásban felmerülő fizetési kötelezettségeket értjük.” A hulladékgazdálkodási költségek közé tartozik tág értelemben valamennyi, az adott tevékenységgel összefüggő költség (pl. számviteli, átutalási és egyéb működési költség), ezekkel azonban nem kívánunk foglalkozni, mert nem tevékenység specifikusak.

A hulladék keletkezésének fázisához kapcsolható fizetési kötelezettségek közé tartozik például a termékdíj, betétdíj, környezetterhelési díjak, míg a hulladékkezeléshez kapcsolódó kötelezettségek között említhetjük a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat, hulladéklerakási járulékot, felügyeleti díjat, pénzügyi biztosítékok (biztosítás, bankgarancia stb.) költségeit, esetleges, bírósági és hatósági eljárások díjait.

1. A hulladékok keletkezésének fázisához kapcsolódó fizetési kötelezettségek a gyártói felelősség szemszögéből

A termékdíj, betétdíj – amelyeket elsődlegesen – környezethasználattal összefüggő díjfizetési kötelezettségnek tekintünk, egy adott anyag illetőleg termék jellegéhez kapcsolódik és ezáltal különösen nagy jelentősége van a kiterjesztett gyártói felelősségnek, amelyet többek között a Htv. is definiál. A kiterjesztett gyártói felelősség azt jelenti, hogy a gyártó gondoskodik a termék hulladékgazdálkodás szempontjából tudatos tervezéséről, kezeléséről annak teljes élettartama alatt, illetve hulladékká válása után is. Ez magába foglalja a felhasznált alapanyagok megválasztását, a termék külső behatásokkal szembeni ellenálló képességének, élettartamának és újrahasználatosságának, javíthatóságának, továbbá a termék előállításából és felhasználásából származó, illetve a termékből képződő hulladék hasznosításának és ártalmatlanításának megtervezését. A kiterjesztett gyártói felelősség alapján a gyártó felelős továbbá a visszavitt termék visszaváltásáért, visszavételéért, a termékből származó hulladék átvételéért, illetve a további hulladékgazdálkodási tevékenységek, mint a hulladékhasznosítás elvégzéséért, amelyek az e tevékenységekért vállalt pénzügyi

⁴ Htv. 2. § (1) bekezdés 26. pont: *hulladékgazdálkodás*: a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, az ilyen műveletek felügyelete, a kereskedőként, közvetítőként vagy közvetítő szervezetként végzett tevékenység, a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések üzemeltetése, valamint a hulladékkezelő létesítmények utógondozása.

⁵ Lásd bővebben: Nagy Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 33., 63.; Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és a magánjogi szabályozás metszetében, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2, 339-341.; 96/2009. (XII.9.) OGY határozattal elfogadott 3. Nemzeti Környezetvédelmi Program; Nagy Zoltán: Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9, 1-9.; in: plwp.jak.ppk.hu/images/files/2012/2012-09-Nagy.pdf (2013.10.30.).

felelősséget is magukban foglalják. A kiterjesztett gyártói felelősség alárendeleten jelenik meg a hulladékgazdálkodással kapcsolatos teljes felelősséghez képest és figyelembe kell venni alkalmazása során az egyedi egyes tevékenységekre és anyagokra vonatkozó speciális előírásokat. A gyártói felelősség (nem összevetve a termékfelelősséggel) megvalósítására vonatkozó konkrét rendelkezések az egyes termékekre vonatkozó szabályozásban jelennek meg. Ennek eklatáns példája az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos szabályozás.⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/19/EU irányelve az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól a gyártói felelősség tartalmi kereteit, a gyártókkal szembeni elvárásokat határozza meg illetőleg ezzel összefüggésben a gazdasági szereplők pénzügyi terhei vonatkozásában tartalmaz rendelkezéseket, annak érdekében, hogy a tagállamonként, országonként eltérő alkalmazásából eredő egyenlőtlenégeket kiküszöbölje és uniós minimumszabályokat alkalmazzon az elektromos és elektronikus berendezések hulladékainak kezelése tekintetében. Mindenekelőtt azonban meg kell határozni a finanszírozási alapelveket és finanszírozási rendszereket, amelyekben keresztül a gyártói felelősség érvényesül. Ezek a finanszírozási irányok az irányelv alapján az alábbiak szerint foglalhatók össze:

ad (a) gyártói felelősség tekintetében:

- (a1) az elektromos és elektronikus berendezéseket magánháztartásokban használók számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az elektromos és elektronikus berendezések hulladékait (e-hulladék) legalább ingyenesen visszajuttathassák;
- (a2) a gyártói felelősség elvének legmagasabb fokú érvényesítése érdekében valamennyi gyártónak felelősnek kell lennie a saját termékeiből származó hulladékokkal való gazdálkodás finanszírozásáért;
- (a3) a gyártóknak kell finanszírozniuk legalább a gyűjtőhelyekről történő gyűjtést, valamint az e-hulladék kezelését, hasznosítását és ártalmatlanítását;
- (a4) a gyártóknak teljes mértékben át kell vállalniuk az e-hulladék gyűjtésének felelősségét a teljes hulladéklánra kiterjedően;
- (a5) választási lehetőséget kell biztosítani a gyártó számára, hogy egyénileg vagy valamely kollektív rendszerhez csatlakozva tegyenek eleget ennek a kötelezettségnek;
- (a6) a gyártónak termékei forgalomba hozatalakor pénzügyi garanciát kell nyújtania arra vonatkozóan, hogy nem hárítja át a társadalomra, illetve a többi gyártóra az azon termékekből származó e-hulladékkal való gazdálkodás költségeit, amely termékek vonatkozásában minden tevékenységét megszüntette.

⁶ 2003. február 13-án hatályba lépett két EU direktíva: az egyik az elektromos és elektronikus készülékek hulladékainak kezeléséről (2002/96/EK), a másik (2002/95/EK), a berendezésekben található veszélyes összetevőkről rendelkezik. A magyar jogszabály 2005. augusztus 13-ától biztosítja az EU irányelv rendelkezéseinek hazai alkalmazását. A kiterjesztett gyártói felelősség elve alapján a gyártók feladata az általuk gyártott elektronikai berendezésekből képződő hulladék begyűjtése és hasznosítása, mely feladatok elvégzését arra szakosodott és engedéllyel rendelkező cégekre bízhatják. Jelenleg hatályos az Európai Parlament és a Tanács 2012/19/EU irányelve (2012. július 4.) az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól.

ad (b) kollektív finanszírozási rendszerek tekintetében:

(b1) a hulladékká vált régebbi berendezésekkel való gazdálkodás finanszírozásának felelősségét az összes jelenlegi gyártónak közösen kell viselnie;

(b2) a költségek felmerülésekor a piacon jelen lévő valamennyi gyártónak arányosan hozzá kell járulnia;

(b3) a kollektív finanszírozási rendszereknek nem lehet olyan hatásuk, hogy kizárják a piaci rés betöltésére hivatott termékek gyártóit, a kis mennyiségeket előállító gyártókat, az importőröket és a piacra újonnan belépőket;

(b4) differenciált díjszabást vezethetnek be annak alapján, hogy mennyire egyszerű a termékek és az azokban lévő értékes másodlagos nyersanyagtartalom újrafeldolgozása.

ad (c) gyártói felelősség és a 'szennyező fizet' elv kapcsolata tekintetében:

(c1) végső soron az elkülönítetten gyűjtött e-hulladékok nem megfelelő kezelésével, az illegális hulladék szállításából eredő e-hulladékok gyűjtésével járó pénzügyi terhek a 'szennyező fizet' elvének megfelelően átkerülnek az általános adófizetőkről az elektromos és elektronikus berendezések fogyasztóira.

A kiterjesztett gyártói felelősség elve alapján megfogalmazott követelményrendszer és tevési kötelezettség, az az intézmény, amely átvezet és átköti a két hulladék keletkezési és kezelési fázishoz kapcsolódó területeket. Ez tekinthető olyan 'hídnak', amely a környezetbarát termék és technológiák elterjedésének abszolút generátora és amelynek hatékony alkalmazása indukálhatja a 'szennyező fizet' elv alkalmazási körének szűkülését.

2. A hulladékkezelési fázishoz kapcsolódó fizetési kötelezettségek

A hulladékkezelési fázishoz kapcsolódóan nevesített díjak, járulékok stb. egy adott tevékenység végzéséhez kapcsolható többletkiadások, amelyek különböző jellegűek és különböző célszerűségi szempontok mentén sorakoznak fel. A hulladékkezelési fázis alatt jelen esetben nem egzakt módon a hulladékkezelést értjük, hanem azt az aspektust kívántuk érzékeltetni, amely a hulladék statuszhoz kapcsolódó tevékenységi köröket öleli fel. A Htv. fogalmi elemei tekintetében vannak egyébként is vitára okot adó, nem egyértelmű elemek. A Htv. a 'szennyező fizet elve' fogalmi meghatározása körében, a hulladék keretirányelvvel (2008)⁷ összhangban, a hulladékgazdálkodás költségeinek megfizetéséről rendelkezik.⁸ A hulladékgazdálkodás fogalma (Htv. 2. § 26. pont) és a hulladékgazdálkodási tevékenység felsorolása (Htv. III. fejezet) nem adekvát egymással. Hulladékgazdálkodási tevékenység a hulladék

⁷ Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről 14. cikk (1) *A szennyező fizet elvvel összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit az eredeti hulladéktermelőnek, vagy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokosoknak kell viselniük.* (2) *A tagállamok határozhatnak úgy, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit részben vagy egészben a hulladékot előidéző termék gyártójának kelljen viselnie, és hogy e termékforgalmazói osztozhatnak ezekben a költségekben.*

⁸ Megjegyzés: a szennyező fizet elvének meghatározása során a hulladékról szóló törvény-tervezet eredetileg a hulladékkezelés költségeinek áthárítását tartalmazta, amely lényegesen szűkebb kört ölel fel, mint a hulladékgazdálkodási költségviselés. Erre a szűkítő értelmezésre és korrekciójára hívta fel a figyelmet a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa ügyszám: JNO-670-3/2010. számú a törvény-tervezet írt észrevételező levelében.

gyűjtése, kereskedelme, közvetítése, szállítása, hasznosítása, ártalmatlanítása, behozatala, kivitele, átszállítása. A hulladékgazdálkodásról szóló törvényünk (Hgtv. 2000) a hulladékgazdálkodás fogalmát nagyon tágan határozta meg, mint a hulladékkal összefüggő tevékenységek rendszerét, amelyet exemplifikatív felsorolással kiterjesztett a hulladékstátuszt megelőző tevékenységekre is.⁹ Ezzel szemben a Htv. (2012) alapján a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, az ilyen műveletek felügyelete, a kereskedőként, közvetítőként vagy közvetítő szervezetként végzett tevékenység, a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések üzemeltetése, valamint a hulladékkezelő létesítmények utógondozása tartozik a hulladékgazdálkodás fogalmi körébe. A meghatározás a korábbi definícióhoz képest szűkítő, bár gyakorlati alkalmazási szempontból egyértelműbb, jobban lehatárolt és analógnak tekinthető a hulladék keretirányelv (2008) rendelkezéseivel. Ugyanakkor a Htv. rendelkezési között nem egyértelmű a hulladékgazdálkodási tevékenységtől való megkülönböztetése, elhatárolása, a hulladékgazdálkodás és a hulladékgazdálkodási tevékenység nem szinoním fogalomként történő alkalmazása. A hulladékgazdálkodási tevékenység ebben a megközelítésben szűkebb tevékenységi kört jelent, mint a hulladékgazdálkodás. Nem pusztán elméleti megközelítésben jelenthet problémát a tartalmi különbség, hanem a jogszabály értelmezése tekintetében is. Pl. Hulladékgazdálkodási tevékenységet az emberi egészség veszélyeztetése és a környezet károsítása nélkül úgy kell végezni, hogy az ne jelentsen kockázatot a környezeti elemekre, ne okozzon lakosságot zavaró (határértéket meghaladó) zajt vagy bűzt, és ne befolyásolja hátrányosan a tájat, valamint a védett természeti és kulturális értékeket. Aki olyan hulladékgazdálkodási tevékenységet végez, amely a tevékenység jellegéből fakadóan a környezeti elemekre, az emberi egészségre, a tájra, valamint a védett természeti és kulturális értékekre kockázatot jelent, gondoskodik arról, hogy a kockázatot a lehető legkisebbre csökkentse.¹⁰ Ugyanakkor a hulladékgazdálkodáshoz használt technológia, berendezés, eszköz vagy anyag alkalmazását, illetve forgalmazását jogszabály engedélyhez vagy alkalmassági vizsgálatához, referenciához, valamint minősítéshez kötheti.¹¹ Hulladékgazdálkodási tevékenység – e törvényben, valamint kormányrendeletben meghatározott kivétellel – a környezetvédelmi hatóság által kiadott hulladékgazdálkodási engedély vagy nyilvántartásba vétel alapján végezhető. Hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedély alapján végezhető.

A hulladékgazdálkodási tevékenység felsorolása tehát nem teljes körű, amely jogértelmezési bizonytalanságot hordoz magába, annak ellenére, hogy a tevékenységekre vonatkozó részletszabályok kifejtése során a fogalmi elemek harmonizálódnak. A hulladékgazdálkodás és a hulladékgazdálkodási tevékenység ilyen

⁹ 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról (Hgtv), hulladékgazdálkodás: a hulladékkal összefüggő tevékenységek rendszere, beleértve a hulladék keletkezésének megelőzését, mennyiségének és veszélyességének csökkentését, kezelését, ezek tervezését és ellenőrzését, a kezelő berendezések és létesítmények üzemeltetését, bezárását, utógondozását, a működés felhagyását követő vizsgálatokat, valamint az ezekhez kapcsolódó szaktanácsadást és oktatást.

¹⁰ 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv) 6. § (1)-(2) bekezdés.

¹¹ Htv. 6. § (4) bekezdés.

fokú elválasztása tehát indokolatlannak tűnik, az egyértelmű szabályozás követelményét sértheti.

A fogalmi rendszer tisztázása tehát alapvető kérdés, adott esetben a díjfizetési kötelezettség megállapítása esetén is. A fizetési kötelezettségek közül három intézményt emelünk ki, amelyek eltérő funkciót töltenek be és eltérő fizetési kötelezettséget hordoznak. A közszolgáltatási díjat általában az ingatlan tulajdonosának kell megfizetnie, ezzel szemben a hulladéklerakási járulékot a hulladéklerakó üzemeltetőjének, míg új jogintézményként kerül bevezetésre a felügyeleti díj fizetési kötelezettség.

2.1. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj

Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat köteles fizetni. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó szabályokat a Htv., kormányrendelet, miniszteri rendelet valamint önkormányzati rendelet állapítja meg. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.¹²

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a vegyes hulladék mennyiségével arányosan – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával úgy kell megállapítani és szabályozni, hogy:

(a) a díj a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra, a közszolgáltatás hatékonyságának javítására, a kapacitások hatékony igénybevételére, a közszolgáltatás minőségének folyamatos javítására, valamint a környezetterhelés csökkentésére ösztönözzön, valamint

(b) a Htv. szerinti céltartalék összege, a folyamatos hulladékgazdálkodási közszolgáltatás indokolt költségei, a környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségei, a közszolgáltatás tartós ellátásához, fejlesztéséhez szükséges indokolt költségek, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény bezárásának, reaktivációjának, utógondozásának és monitoringjának indokolt költségei figyelembevételre kerüljenek.¹³ Az így meghatározott díjalapot csökkenteni kell a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához biztosított költségvetési, önkormányzati támogatással, továbbá a hulladék hasznosításából vagy hasznosítás céljára történő értékesítéséből származó bevétellel.

A közszolgáltatásért fizetendő díj kérdése az önkormányzatok hulladékgazdálkodási tevékenységének egyik legtöbbet vitatott pontja, mely problémák sokszínűségét Alkotmánybírósági döntések sora mutatja. A hulladékkezelési közszolgáltatás tekintetében a problémát mindig az okozta, hogy e közszolgáltatásra a

¹² Htv. 47. § (1) „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyéves díjfizetési időszakokra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni. (2) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj egytényezős vagy kéttényezős díjként állapítható meg. (3) A kéttényezős díj rendelkezésre állási díjből és ürtési díjből áll. (4) Az üdülőként nyilvántartott ingatlanral rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.”

¹³ 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv) 46. § (1) bekezdés.

közjogi és magánjogi normák egyaránt vonatkoznak. A közszolgáltatás sajátossága, hogy a szervezése és működtetése nem tisztán piaci viszonyokon alapul, hanem az önkormányzatok ellátási kötelezettségén és a közszolgáltató nyereségre törekvése csak korlátozottan lehetséges. Díjfizetési kötelezettség a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett ingatlantulajdonost, használót terheli, kivéve ha az önkormányzat mentességet, vagy a közszolgáltatás ingyenességét állapította meg. Tehát a 'szennyező fizet' elve alapján a díjat túlnyomó részt a lakosság közvetlenül fizeti a közszolgáltatást végző számára.

2.2. A hulladéklerakási járulék

A hulladéklerakó üzemeltetője, valamint meghatározott ártalmatlanítási művelet (pl. hulladék lerakása felszínre vagy a talajba, tárolás, kivéve az átmeneti tárolás)¹⁴ végzője a hulladéklerakás csökkentése, valamint a Htv-ben meghatározott hasznosítási arányok teljesítése érdekében hulladéklerakási járulékot fizet. A hulladéklerakási járulék nem áthárítható. A hulladéklerakási járulékot, tehát meghatározott ártalmatlanítási művelet után kell fizetni, meghatározott hulladékfajta, – jelleg, illetve – típus után. A fizetési kötelezettség a hulladék lerakásával keletkezik. A hulladéklerakási járulék mértéke a lerakott mennyiség és a hulladék egységárának szorzata, amelyet a Htv 5. számú melléklete határoz meg, amely alapján megállapítható, hogy a hulladéklerakási járulékkal érintett hulladék egységára évről évre dinamikusan növekszik, gyakorlatilag 2016. évre a jelenlegi mérték négyszeresére nő. A Htv. alapján vannak olyan műveletek és feltételek, amelyek fennállása esetén nem kell hulladéklerakási járulékot fizetni és vannak olyan esetkörök, amelyeknél a járulék 50%-át kell fizetni.

A hulladéklerakási járulék felhasználásának céljait Kormány rendelet részletezi,¹⁵ amelynek alapján a célokat akként lehet meghatározni, hogy vannak olyan területek, amelyek a hulladékgazdálkodás általános céljainak érvényesítéséhez szükséges feladatokat, vannak olyan célterületek, amelyek a hulladékgazdálkodással kapcsolatos speciális feladatok pénzügyi fedezetét jelenti továbbá egyes állami feladatok ellátásának finanszírozását oldja meg és vannak olyan célok, amelyek a működési költségek, befizetési kötelezettség körében felmerülő pénzügyi, számviteli, hatósági, ellenőrzési és ügyviteli feladatok ellátásának fedezetére vonatkozik, ez utóbbi korlátozott mértékben.¹⁶

¹⁴ Lásd bővebben: Htv. 2. mellékletben meghatározott D1, D2, D3, D4, D5 és D12 kóddal ellátott ártalmatlanítási műveletek.

¹⁵ 318/2013. (VIII.28.) Korm. rendelet a hulladéklerakási járulék megfizetéséről és felhasználásának céljairól.

¹⁶ A hulladéklerakási járulékból befolyt összeg tárgyévi pénzforrásainak 10%-át, de legfeljebb 2 milliárd forintot használhat fel.

2.3. A felügyeleti díj

A felügyeleti díj 2013. augusztus 4. napjától hatályosan beiktatott jogintézmény, amelyet engedélyhez vagy nyilvántartásba vételhez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet végző gazdálkodó szervezet köteles megfizetni telephelyenként, kivéve a közszolgáltatót és azt az esetet, ha a tevékenység egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozik. A felügyeleti díjat a környezetvédelmi hatóság részére kell megfizetni, amely éves (időarányos) fix összegű¹⁷ fizetési kötelezettséget jelent. A felügyeleti díj a környezetvédelmi hatóság bevételeit képezi, amelyet a felügyeleti tevékenységével kapcsolatos működési költségeinek fedezetére használhat fel.

3. A pénzügyi biztosítékok (biztosítás, bankgarancia) a környezeti felelősség szemszögéből

A környezetvédelmi törvényünk¹⁸ (Kvtv.) már az 1995. évi közlönyállapot szerint is tartalmazta a környezetvédelmi biztosítékadás, céltartalék képzés vagy felelősségbiztosítás megkötésének előírását meghatározott tevékenységek esetén. A jelenleg hatályos Kvtv. rendelkezik a kötelező biztosítéki rendszerről, azzal hogy részletszabályait egységes Kormányrendelet határozza meg.¹⁹ Ez az egységes rendeleti szintű szabályozás azonban még várat magára, így csak a kötelező rendszer főbb intézményei kerültek megemlítésre törvényi szinten, úgy mint környezetvédelmi biztosítás, céltartalék képzés²⁰ és egyéb pénzügyi biztosítékok (bankgarancia, letét, zálog stb.). A környezetvédelmi biztosítékok egységes rendszerét szabályozó joganyag, amely meghatározná a tevékenységi köröket, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás szabályait, nincs.

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (ELD) irányelv alapján a gazdasági szereplőknek a környezeti károkért fennálló pénzügyi felelősségére tekintettel, olyan intézkedések meghozatalára kell ösztönözni, amelyekkel minimálisra csökkentik a károkockázatokat és pénzügyi felelősségüket.²¹ A tagállamok intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy ösztönözzék a pénzügyi biztosítékok és azok piacának a

¹⁷ Htv. 82/A. § (3) bekezdés „A felügyeleti díj mértéke a) hulladékgazdálkodási engedélyhez kötött tevékenység esetén telephelyenként (a fióktelepet, valamint telephely hiányában a székhelyet is ideértve) 40 000 forint, b) nyilvántartásba vételhez kötött tevékenység esetén telephelyenként (a fióktelepet, valamint telephely hiányában a székhelyet is ideértve) 25 000 forint.”

¹⁸ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvtv.)

¹⁹ Kvtv. 101. § (5)-(6) bekezdés.

²⁰ A számviteli törvény is rögzíti a céltartalékképzés lehetőségét: céltartalék képezhető az olyan várható, jelentős és időszakonként ismétlődő jövőbeni költségekre (különösen a fenntartási, az átszervezési költségekre, a környezetvédelemmel kapcsolatos költségekre), amelyekről a mérlegfordulónapon feltételezhető vagy bizonyos, hogy a jövőben felmerülnek, de összegük vagy felmerülésük időpontja még bizonytalan és nem sorolhatók a passzív időbeli elhatárolások közé. 2000. évi C. törvény a számvitelről 41. § (2) bekezdés.

²¹ Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (ELD) (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről ELD preambulum (2) bekezdés.

megfelelő gazdasági és pénzügyi piaci szereplők általi fejlesztését, ideértve a fizetéseképtelenség esetében alkalmazandó pénzügyi mechanizmusokat is, azzal a céllal, hogy a gazdasági szereplők pénzügyi garanciákat vehessenek igénybe az irányelv alapján őket terhelő felelősség fedezésére.²² A Bizottság 2010-ig jelentést²³ készített arról, hogy az ELD irányelv mennyire hatékony a környezeti károk tényleges felszámolása, az ésszerű költségszinten történő megvalósítás, valamint a biztosítások és más pénzügyi biztosítékok feltételei tekintetében a környezetre jelentős veszélyt jelentő tevékenységek tekintetében. A pénzügyi elemzésekre és a biztosítéki rendszer fejlettségére tekintettel felmerülhet a kötelező biztosítéki rendszer bevezetésének a lehetősége és annak egységes keretszabályozása.²⁴

Az egységes Kormányrendelethez képest azonban különböző jogszabályi rendelkezéseket találunk egyes tevékenységek esetén a kötelező biztosítékadás vonatkozásában. A környezetvédelem vonatkozásában jelentős kockázatot jelentő tevékenységeknél, mint például a bányászat,²⁵ illetve az atomenergia²⁶ felhasználás, külön jogszabály az, amely az e tevékenységeket folytató társaságok részére egyértelműen, részletes és határozott módon megfogalmazott rendelkezések formájában kötelezővé teszi az esetleges károk bekövetkezéséért való helytállás tekintetében a

²² ELD 14. cikk (1) bekezdés.

²³ A jelentés-készítési kötelezettséget az ELD irányelv 14 cikk (2) bekezdése fogalmazza meg.

²⁴ Csapó Orsolya: A környezeti károkért való felelősség kérdése az Európai Unióban, *Iustum Aequum Salutare*, 2007/3, 139-157.; Bándi Gyula: A környezetjogi felelősségről, *Belügyi Szemle*, 2005/5; Csák Csilla: Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 2011, 31-46.; Csécsy György: *Atipikus szerződések*.

²⁵ A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 41. § (7) bekezdés “A bányavállalkozó bányászati tevékenységből eredő kötelezettségei teljesítésének pénzügyi fedezetére a miniszter a koncessziós szerződésben, a bányafelügyelet az engedélyben a bányavállalkozó ajánlata figyelembevételével biztosítási szerződés megkötését vagy biztosíték adását írja elő. E pénzügyi fedezetnek ki kell terjednie a bányakárok megtérítésére, valamint a tájrendezési kötelezettség teljesítésére - ideértve a hulladékkezelő létesítmények környezeti kárait és rehabilitációs munkálatait - is. Ha a bányavállalkozó a megadott határidőre e kötelezettségének nem tesz eleget, a bányafelügyelet - a kötelezettség teljesítéséig - a bányászati tevékenység megkezdését vagy folytatását felfüggeszti.” Lásd még az Európai Parlament és a Tanács 2006/21/EK irányelve (2006. március 15.) az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról 14. cikk.

²⁶ A nukleáris létesítmények közül az atomerőmű, atomfűtőmű és nukleáris üzemanyagot előállító, illetve feldolgozó létesítmény esetében az engedélyes feltétlen felelősségének összege a létesítményben történt nukleáris balesetenként nem haladhatja meg a 100 millió SDR-t, egyéb nukleáris létesítményben, továbbá a nukleáris üzemanyag szállítása, illetve tárolása során bekövetkező nukleáris balesetenként az 5 millió SDR-t /Special Drawing Rights (különleges lehívási jog) - a Nemzetközi Valuta Alap által meghatározott nemzetközi elszámolási egysége/. A felelősség abszolút, mértéke korlátozott. Lásd bővebben: 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról illetőleg a 227/1997. (XII. 10.) Korm. rendelet az atomkárfelőlősségre vonatkozó biztosítási vagy más pénzügyi fedezet jellegéről, feltételeiről és összegéről, Lásd bővebben: Lamm Vanda: A jelentős környezeti károkért való felelősség legújabb szabályozása az Európai Unió jogában, *Állam- és Jogtudomány*, 2001/3-4, 251-270.; Lamm Vanda: Néhány megjegyzés a nukleáris kárfelelősségi nemzetközi szerződésekről, *Állam- és Jogtudomány*, 1985/3, 461-478.; Lamm Vanda: Ernyő a szerződések felett – Megjegyzések egy új globális nukleáris kompenzációs rendszerről, in: Pázmándi Kinga (szerk): *Sárközy Tamás 65. születésnapjára ünnepi kötet*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006, 136-145.

felelősségbiztosítás megkötését. A környezetvédelem szempontjából veszélyes tevékenység végzése során, az engedély csak abban az esetben adható ki, ha a társaság tevékenységére környezeti felelősségbiztosítási szerződést kötött.

A tevékenységek környezetre gyakorolt hatása alapján vannak alacsony kockázattal és jelentős kockázattal járó tevékenységek. A tevékenységek jellege szerint a tagállamokban általában differenciált a megkívánt biztosítékok mértéke. A hazai szabályozás keretei között található kötelező pénzügyi biztosítéki rendszer sem homogén, a tevékenységi kör, biztosítéki elemek, biztosítéki összeg és számításának alapja, kötelezetti kör tekintetében.

A Htv. a hulladékokkal kapcsolatos esetleges jövőbeni feladatok finanszírozására céltartalék képzési illetőleg biztosítás kötési kötelezettséget ír elő meghatározott célok elérése érdekében illetőleg meghatározott fedezeti kör biztosítékaként. A céltartaléknak olyannak kell lennie, hogy „*a hulladékkezelő létesítmény bezárásakor vagy a létesítményben végzett tevékenység felhagyásakor, illetőleg a létesítmény rekultivációjához és utógondozásához, valamint a hulladék kezeléséhez szükséges jövőbeni költségeket mindenkor fedezni tudja.*”

A környezetvédelmi biztosítás a hulladékgazdálkodási tevékenységgel okozható, előre nem látható környezeti károk felszámolását teszi lehetővé. Olyan gazdálkodó szervezetnek kell megkötnie a biztosítást:

- (a) amelynek tevékenysége során a 440/2012. (XII.29.) Korm. rendeletben meghatározott mennyiségű hulladék képződik,²⁷
- (b) amely a Htv. szerint hulladékgazdálkodási engedélyhez vagy nyilvántartásba vételhez kötött tevékenységet végez, valamint az,
- (c) amely az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott célból Magyarország területére hulladékot behoz, kivisz vagy átszállít.

A pénzügyi garanciákra vonatkozó részletszabályokat a Htv. felhatalmazása alapján rendeletben kell meghatározni, azonban az erről szóló végrehajtási rendelet ezidáig még nem jelent meg. A korábbi szabályozás (Hgtv. 2000) alapján már ismertek voltak pénzügyi garanciális rendelkezések, mint fedezetbiztosítás, amely gyűjtőfogalomként funkcionált, valamint a felelősségbiztosítás. Mindkét intézmény a veszélyes hulladékot termelő és kezelő személyt kötelezte. Míg a fedezetbiztosítás a károk felszámolására illetőleg a veszélyes hulladékok ártalmatlanítására, valamint a hulladékkezelő létesítmény felszámolási, monitoringozási (maximum 30 évre) költségeire nyújtott fedezetet, addig a felelősségbiztosítás a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó tevékenységekből eredő károkra vonatkozott. Például a környezetszennyezési felelősségbiztosítás esetén a biztosítási esemény általában a másnak okozott olyan kár, amelyet a biztosított (a) hirtelen, (b) váratlan, (c) előre nem látható környezetszennyezéssel okoz, és amely (d) a normál üzemi módtól eltérő eseményre vezethető vissza.

²⁷ Környezetvédelmi biztosítás kötési kötelezettségük van azoknak a gazdálkodó szervezeteknek, amelyek rendszeres adatszolgáltatásra kötelezettek, azaz tevékenységük során a telephelyen évente 100 kg-ot meghaladó mennyiségű veszélyes hulladék, vagy 2000 kg-nál több nem veszélyes hulladék, illetve 5000 kg-ot meghaladó nem veszélyes építési-bontási hulladék keletkezik.

A hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó végrehajtási rendeletek egyes tevékenységek esetén tartalmaznak pénzügyi garanciális rendelkezéseket, mint például a 445/2012. (XII.29.) Korm. rendelet az elem- és akkumulátorhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről, a 443/2012. (XII.29.) Korm. rendelet az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről.²⁸ Mindkét esetben a pénzügyi fedezet biztosítása a gyártó kötelezettsége. A fedezettel biztosított tevékenységi kör egyrészt az elem- és az akkumulátorhulladék átvétele, gyűjtése és kezelése, másrészt a hulladékká vált háztartási elektromos berendezés esetében, a rekultivációra és havária-elhárításra vonatkozó kötelezettsége ellátásának biztosítása. A biztosíték formája lehet:

- (a) hitelintézet vagy biztosító által vállalt garancia, ezzel egyenértékű bankári kötelezettségvállalás
- (b) biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvény
- (c) hitelintézetnél biztosíték céljából elhelyezett, elkülönítetten kezelt és zárolt pénzösszeg, vagy
- (d) biztosítási szerződés.

A gyártónak nem kell biztosítékot képeznie a termékdíjköteles termékek esetén, továbbá akkor, ha gyűjtési, hasznosítási és ártalmatlanítási kötelezettségének az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökségen keresztül történő kollektív teljesítés vagy közvetítő szervezet útján tesz eleget. Korlátlan garanciavállalás a pénzügyi biztosítékok egyetlen típusától sem várható el, pénzügyi biztosítékok igénybevétele szükségképpen összeghatárhoz kötött és ez a kötelező rendszer bevezetése esetén is korlátot fog jelenteni.²⁹

A fedezeti kör meghatározása során a lehatárolás alapja az egyes tevékenységek meghatározása mellett, a kár elemek fedezetének (milyen tényleges kár értékek és költségek) megtérülése valamint nagysága, azaz a prognosztizálható kiadások fedezeti maximalizálása. Az ezt meghaladó és a kötelezett helytállási képességét és készségét meghaladó kötelezettségek teljesítésére az államot részben tehermentesítő pénzügyi alap felállítása illetőleg a meglévő környezetvédelmi alap kiterjesztése válhat szükségessé. A biztosítéki rendszer megerősítését támasztják alá azok a gyakorlati példák³⁰ is, amelyek a helyreállítási volumen nagyságát tekintve óriási terhet jelentenek a költségvetésnek.³¹

²⁸ Lásd bővebben: Fodor László: Az elektromos és elektronikai termékek hulladékainak európai szabályozási koncepciója és a magyar jog, *Európa Fórum*, 2001/11, 89-110.

²⁹ Lásd pl. az atomkárra kötött felelősségbiztosítás esetében a biztosítóintézet – a szerződésben megállapított mértékben – mentesíti az engedélyest (biztosítottat) olyan kár megtérítése alól, amelyért jogszabály szerint felelősséggel tartozik, illetve a hitelintézet pénzügyi fedezet vállalásával atomkár esetére a kártérítésre kötelezettséget vállal. 227/1997. (XII.10.) Korm. rendelet az atomkárfelőlősségre vonatkozó biztosítási vagy más pénzügyi fedezet jellegéről, feltételeiről és összegéről 2. § (1) bekezdés.

³⁰ Pl. Mecseki Ércbányászati Vállalat (1991) Bányászat és ércfeldolgozási környezeti károk helyreállítása, rekultivációja.

³¹ A Metallochemia Rt. 90 éven keresztül Nagytétényben színesfémkohászattal, ólom- és cinkvegyületek gyártásával, később króm-timsó gyártásával is foglalkozott. A telep területén műszaki védelem nélküli, nehézfémeket is tartalmazó salakhányókat alakítottak ki, amelynek eredményeként kiterjedt szennyezés keletkezett a gyártelep alatti talajvízben is. 2014 évben

A biztosítéki rendszer tehát nem ad 100%-os fedezetet minden károsító magatartás esetén az elhárítási összegekre. Vannak és felléphetnek a jövőben is (Mexikói-öbölben bekövetkezett olajszivárgás, vörösiszap, tiszai ciánszennyezés stb.) olyan környezetet súlyosan károsító nagyméretű balesetek, amelyek lényegesen meghaladják a potenciális kárfelszámítás határait, amelyhez képest a kötelezett pénzügyi képességei és lehetőségei nagyon csekélyek. A biztosítéki rendszer kidolgozása mellett tehát szükséges olyan pénzügyi alapoknak a létrehozása is, amelyek ezeket a súlyos kárfelelősségi kockázatokat kezelik. A természeti katasztrófák következményeinek helyreállítására létrehozott alaphoz hasonló alap létrehozására vagy a meglévő fedezeti alapok felhasználási körének módosítására lenne szükség. A Szolidaritási Alap és más uniós alapok nem alkalmasak a nagy ipari katasztrófák kárkövetkezményeinek finanszírozására. A Szolidaritási Alap a nagy természeti katasztrófák esetében nyújt segítséget, amelyek becsült kára meghaladja a 3,4 milliárd eurót vagy a GDP 0,6%-át. A vörös-iszap katasztrófa nem érte el ezt az összeghatárt, számítások szerint 38 milliárd forint (nagyjából 136 millió euró) kárösszeget jelentett, másrészt nem természeti katasztrófának, hanem ipari katasztrófának minősítették, amely emberi mulasztás következményeként következett be. Az elmúlt húsz évben, több mint 20 – főleg vegyipari, olajipari tevékenység körébe tartozó – ipari baleset történt az unióban, amely meghaladta a 100 millió eurót. A nagy ipari létesítmények biztosítási alapjának létrehozásának (Európai Ipari Katasztrófa-biztosítási Rendszer, *European Industrial Disaster Risk Sharing Facility*) gondolata már megszületett.

A hulladékoknak káros környezeti hatásai vannak (talajszennyezés, vízszennyezés, levegőszennyezés, fertőzésveszély stb.).³² A hulladékgazdálkodási tevékenységet az emberi egészség veszélyeztetése és a környezet károsítása nélkül kell végezni. A hulladékkal történő környezetveszélyeztetés vagy környezetkárosítás esetén az általános környezetvédelmi előírások alapján kell eljárni és a felelősségi rendelkezéseket alkalmazni.³³

A hulladék-keretirányelv 14. cikke értelmében a hulladékgazdálkodás (ezen belül az ártalmatlanítás) költségeit a szennyező fizet elvnek megfelelően a

Balmazújváros-Lászlóháza határában veszélyes hulladék lerakóban mintegy kétezer tonna veszélyes hulladékot (cianid- és klórszármazékot, valamint galvániszapot) tároltak. A veszélyes hulladéktárolót üzemeltető cég tönkrement, felszámolás alá került. A veszélyes-hulladék lerakó felszámolása azért is különösen fontos, mert a Hortobágyi Nemzeti Park szomszédságában helyezkedik el, amely erre tekintettel is fokozott körültekintést igényel. A környezetkockázatból hamarosan környezeti kár keletkezhet. A cég vagyona nem teszi lehetővé a teljes ártalmatlanítást, a felügyelőség saját költségvetéséből biztosítja a legfontosabb munkálatok elvégzését.

³² Lásd bővebben: Szilágyi János Ede: *Vízjog, Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013; Szilágyi János Ede: *A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában*, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2, 577-599.

³³ Lásd bővebben: Olajos István: *A fenntartható fejlődés*, in: Olajos István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 24-30.; Bándi Gyula (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*, NFFT Műhelytanulmányok 6., Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2011, in: www.nfft.hu/dynamic/NFFT_muhelytanulmanyok_6_Bandi_et_al_nemzetkozi_jog_2011.pdf (2013.10.28).

hulladékbirtokos viseli – aki a hulladékot átadja egy hulladékgyűjtőnek, vagy annak a vállalkozásnak, amely biztosítja annak ártalmatlanítását –, és/vagy azon termék előző birtokosai, vagy gyártója, amelyből a hulladék származik. A hulladék-keretirányelv nem teszi függővé a felelősséget a vétkességtől.³⁴ A Bíróság korábban már megállapította, hogy hulladéknak kell tekinteni a talajt és a felszín alatti vizeket szennyező, véletlenül kiömlött szénhidrogéneket, amelyeket már nem lehet rendeltetésszerűen felhasználni. Ugyancsak hulladéknak minősül a véletlenszerűen kifolyatott szénhidrogénekekkel szennyezett talaj.³⁵ Más szennyező anyagokra ugyanezen megfontolások irányadók. A környezeti felelősségről szóló irányelvvel ellentétben ez a szabályozás nem pontosítja, hogy ez esetben mely személy viseli a hulladék ártalmatlanításának költségeit. Ezzel együtt a Bíróság a benzinkút üzemeltetése folytán kiszivárgott szénhidrogénekekkel összefüggésben abból indult ki, hogy alapvetően a benzinkút üzemeltetője volt felelős, mint e hulladék birtokosa és termelője. Egy tartályhajó hajótörése esetén véletlenül a tengerbe ömlő szénhidrogének esetében a szénhidrogéneket szállító hajó tulajdonosa birtokolja azokat, közvetlenül mielőtt hulladékká változnának. Ezért főszabály szerint ő viseli az ártalmatlanítás költségeit. Ezzel együtt mások felelőssége is lehetséges, amennyiben különleges körülmények fennállása miatt felelősek a hulladék keletkezéséért. Ezért a hulladék-keretirányelv alapján azon vállalkozások felelősek a szennyező anyagok ártalmatlanításáért, amelyek tevékenységük során létesítményeikből a környezetbe juttatták azokat. Az eltérő szabályozás a hulladék-keretirányelvvel elvben ugyanúgy ellentétes, mint a környezeti felelősségről szóló irányelvvel. Azaz a szennyező fizet elvével összhangban a főfelelőst terhelő elsődleges felelősséget kiegészítheti, de nem helyettesítheti vagy mérsékelheti. Ennek megfelelően nem lehet minden további nélkül eltekinteni a felelős azonosításától.³⁶

A környezetjogi felelősség kérdéskörénél tehát elengedhetetlen a pénzügyi rendezéshez szükséges vagyoni fedezet kérdése, a folyamat nem szakad meg a felelősség megállapításánál és a jogkövetkezmények kiszabásánál, annak végrehajtásához szükséges

³⁴ C-379/08. és C-380/08. sz. ügyek Lásd még bővebben: Ludwig Krämer (fordította: Horváth Zsuzsanna): *Az Európai Unió környezeti joga*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012; *EU Environmental Law*, Seventh Edition, London, Sweet and Maxwell, 2011 alapján 39-40.; Bobvos Pál – Csák Csilla – Horváth Szilvia – Olajos István – Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: The polluter pays principle in the agriculture, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006/1, 29-54.; Bándi Gyula: A „szennyező fizet” elv és a környezetre veszélyes tevékenységgel okozott károokra vonatkozó felelősségi szabályok európai trendjei. Összevetés a hazai helyzettel, in: *Nyugat-Európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében*. II. kötet, Budapest, ELTE ÁJK Tanulmányok, 1994, 143.; Horváth Zsuzsanna: Az Európai Unió környezeti politikája, in: Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 305-347.; Csák Csilla: Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 31-46.; Marton Emőke: *A hulladékgazdálkodás jogi szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon*. PhD értekezés, Miskolc, 2001, kézirat, 31-38.

³⁵C-1/03. sz. ügy Paul Van de Walle és társai ügyben.

³⁶ Lásd még: Raisz Anikó: Nemzetközi környezetvédelmi kérdések a Nemzetközi Bíróság előtt napjainkban, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2011, Tomus XXIX/1, 273-289.; Kecskés Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*, PhD Értekezés, Győr, 2012, in: doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/2803/m /3620 (2013.10.05); Farkas Csamangó Erika: *Hulladékgazdálkodás*, in: Ágoston Eszter (szerk.): *Jogésetek az EU integráció és a környezeti jog köréből*, Szeged, SZTE ÁJK, 2013, 99-112.

elemekre is ki kell térnie a jogalkotásnak. A pénzügyi fedezeti kör megállapításánál a biztosítékok, biztosítás, céltartalék képzés jogintézményei kerültek előtérbe, azzal, hogy ezen jogintézményeket különösen a biztosítékokat és biztosításokat illetően gyűjtő fogalomként értelmezhetjük. Mindegyik esetben a környezethasználónak anyagi terheket kell vállalnia. Ez egyes esetekben konkrét fizetési kötelezettséget (díj, jutalék stb.), más esetekben saját forrás lekötését, pénzeszköz kivonást jelent a környezethasználó terhére. Ezek a költségek nyilvánvalóan meg fognak jelenni a termékek, szolgáltatások ellenértékében. Ennek érdekében az ésszerű költségszinten működő rendszert kell kialakítani. A pénzügyi biztosítékok rendszerének kialakítása tehát nemcsak a jog hatékonyságának cél-eredmény viszonyában bír jelentőséggel és vizsgálati körrel, hanem gazdasági, közgazdasági értelemben is elemzés tárgyát képezi.³⁷

A biztosítéki rendszerrel kapcsolatban alapvető elvárásként fogalmazható meg egyrészt az, hogy a pénzügyi szolgáltatások a gazdasági szereplők részére elérhetőek legyenek, ésszerű költségszinten tarthatók legyenek, másrészt az, hogy hatékonyan fedezzék a kármentesítés anyagi terheit. Sajnos a jelenlegi tapasztalatok alapján egyetlen pénzügyi fedezeti eszközről sem mondható el, hogy alkalmas lenne a komplex célrendszer megvalósítására.

A pénzügyi biztosítéki rendszer alapvető funkciója a környezeti elemek védelme, a környezethasználattal összefüggő negatív események következményeinek orvoslása. Tehát a biztosítéki rendszer nem a szolgáltatást nyújtó vagy a szolgáltatást igénybe vevő személy díj és járulék fizetési kötelezettségének fedezetét jelenti. A pénzügyi biztosítéki rendszer működtetése során azonban az egyes költségtényezőket figyelembe kell venni, a fedezeti összeg meghatározására kihatással van.

³⁷ Nagy Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2011, Tomus XXIX/1, 247-258.; Olajos István: A vis maior szerepe a támogatásokban-különös tekintettel az árvíz és belvíz helyzetre, in: Csák Csilla (szerk.): *Az Európai földszabályozás aktuális kérdései*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 199-211. Lásd még: Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái, in: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai 2006-2009*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 132-145.; Erdős Éva: Az európai adóharmonizáció, mint a káros adóverseny elleni fellépés eszköze, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2, 255-271.; Erdős Éva: A beruházás ösztönzés és a környezetvédelem, in: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, 2012, 51-61.; Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és a magánjogi szabályozás metszetében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2, 339-350.; Nagy Zoltán: Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9, 1-9.

Erika FARKAS CSAMANGÓ*
Environmental Legislation of Particulate Matter

One of the most dangerous air pollutants is the high concentration of particulate matter (PM). With regard to air particulates, Hungary is one of the most polluted countries in the European Union (EU); it regularly exceeds the limit values, which is mainly due to the aging vehicle fleet (especially diesel buses), emissions from motor vehicles (the wear and tear of vehicles, brakes, tyres etc.), domestic heating and uncovered red mud reservoirs. Public roads are also significant sources of pollution, due to the absence of dust removal from public roads and hard shoulders.¹ In 2008 the European Commission launched infringement proceedings against Hungary over the excessive PM10 concentrations in ambient air, which proceedings are still ongoing.²

1. Definition

According to the scientific definition, suspended particulate matter (PM) is tiny (less than 10 micrometres³ in diameter) pieces of solid or liquid matter associated with the atmosphere⁴. The clarification ‘suspended’ is used to distinguish it from deposited particles (particles greater than 10 micrometres in diameter tend to settle to the ground by gravity in a matter of hours).⁵

According to the Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council⁶ Article 2(18) “PM10 shall mean particulate matter which passes through a size-selective inlet as defined in the reference method for the sampling and measurement of PM10, EN 12341, with a 50% efficiency cut-off at 10 µm aerodynamic diameter.”⁷ As we see, PM is categorized – regardless of its chemical composition – on the basis of physical properties, namely the diameter of the particulates. Particle size is the main indicator of PM concerning its legislation as well. Particles less than 100 micrometres in diameter

* PhD senior lecturer, University of Szeged, Faculty of Law, Department of Agricultural and Environmental Law, e-mail: fcserika@juris.u-szeged.hu

¹ http://nol.hu/lap/tudomany/20130207-a_szallo_por_a_halalunk (14.01.2014.).

² The European Commission has warned Bulgaria to comply with ceilings on emissions of sulphur-dioxide, nitrogen dioxide and dust from industrial plants. Forecasts for 2012 show Bulgaria again exceeding ceilings. Concluding that the continuing absence of structural measures to reach compliance indicates that this consistent pattern of violation is likely to continue, the Commission is sending a reasoned opinion (the second stage in EU infringement proceedings), giving Bulgaria two months to reply. In the absence of a satisfactory response, the Commission may refer it to the EU Court of Justice. In: http://ec.europa.eu/magyarorszag/press_room/press_releases/20130124_januari_ketelezetsegszegesi_eljarasok_hu.htm (24.01.2014.).

³ mikrométer= µm.

⁴ particulate matter, PM.

⁵ http://hu.wikipedia.org/wiki/Sz%C3%A1ll%C3%B3_por (02.01.2014.).

⁶ 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 OJ L 152./1. p.

⁷ Government Decree 306/2010. (Dec. 23.) on air protection Article 2 (33).

are inhalable, but most of them will not penetrate deeply in the respiratory system. Particles less than 10 micrometres in diameter get over the pharynx; the ones under 4 micrometres get into the lungs. Particles less than 2.5 micrometres in diameter will never or hardly ever leave the lungs. From the health point of view the boundaries of 10 and 2.5 micrometres are significant. Legislation uses the notations PM10 and PM2.5⁸ respectively.

2. Main sources and effects

According to the latest PM10-report made for the Hungarian Commission on Sustainable Development⁹ of the main air pollutants three – ground-level ozone, nitrogen oxides and PM10 – cause lasting problems in Hungary. PM10 particulates may occur naturally, originating from volcanoes, forest and grassland fires. Of human activities, the main source of pollution is the soot particles originating in the burning of fossil fuels in vehicles with two-stroke and Diesel engines. Beside transportation and traffic, domestic heating can also produce fine particulate matter. With the rise in the price of natural gas more and more people are turning towards wood, coal and oil combustion, which also contributes to the rise in PM emissions. Thus the application of restrictive measures regulating transportation and traffic within settlements, and the regulation of domestic heating could serve as a long-term solution. Agricultural activities also produce significant dust emissions. There are technologies that contribute effectively to the reduction of PM10 emission in agricultural areas, for example the prohibition of ploughing, stubble stripping and other tillage activities in the case of certain wind-force, or the plantation of protective woodland belts.¹⁰

The burning of litter and garden waste makes a significant contribution to PM10 pollution, therefore the general prohibition in Hungary is justified, but the determination of the time and frequency of burning is the competence of local governments.

Particulates severely damage human health. The assessment of air pollution is conducted with the help of an index. On the basis of the adverse health effects of air pollutants, the chart of the *Országos Környezetegészségügyi Intézet* (National Institute of Environmental Health, NIEH) distinguishes four levels: blue (satisfactory), green (disapproved), orange (unhealthy) and red (hazardous). In the case of the orange and red code, local governments can order the information or alert level of smog

⁸ PM2,5 particulate matter. PM2,5 shall mean particulate matter which passes through a size-selective inlet as defined in the reference method for the sampling and measurement of PM2,5, EN 14907, with a 50 % efficiency cut-off at 2,5 µm aerodynamic diameter. Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council Article 1(19). Government Decree 306/2010. (Dec. 23.) on air protection Article 2 (34).

⁹ Account on the Government Decree 1330/2011 (Oct. 12) on the inter-sectorial programme of measures for reducing small-size particulate matter (PM10) for the Committee on Sustainable Development. In: <http://pm10.kormany.hu/download/1/cb/60000/2012%20%C3%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%20jelent%C3%A9s.pdf> (02.01.2014.).

¹⁰ Government Decree 1330/2011 (Oct. 12) on the inter-sectorial programme of measures for reducing small-size particulate matter (PM10) Annex 1 Section II. C.

warnings.¹¹ WHO¹² data support, that more than 80% of the European population is exposed to PM pollution exceeding limit values. In a case the European Court (Second Chamber) ruled that where there is a risk that the emission limit values in respect of particulate matter PM10 or alert thresholds may be exceeded, persons directly concerned must be in a position to require the competent national authorities to draw up an action plan.¹³ Court proceedings have been initiated in a similar case, when a Budapest resident sued the Municipality of Budapest on the grounds of his allergic symptoms resulting from air pollution.

Suspended PM2.5 is the most hazardous to human health. In-city climate is affected by several human and natural factors. The pollution level of a city depends on the terrain, the size of the population, the level of industrialization, the amount of heat emitted by the population, population density and the size of green areas.¹⁴

3. Measurement and control

PM concentrations have been measured since 1987. Before 2008, PM10 was measured together with sulphur-dioxide and limit values were also set combined. At this time coal combustion (with high soot and SO₂ emission) was the main source of air pollution. Since then coal combustion has become of secondary importance, heating systems have been modernized, therefore sulphur-dioxide levels rarely exceeded the set combined limit values, and as there were no independent limit values for PM10, smog alerts could not be issued.

Member states are to assess air quality; they have to specify measurement systems to assess ambient air quality. According to the directive, member states are to install sampling points in cities and conurbations with a population in excess of 250.000 inhabitants, while the minimum number of rural background stations is one per 100.000 km². PM2.5 levels have been assessed since 1997. Up to 250.000 inhabitants 2 measuring stations, in the case of 1500.000-1999.000 inhabitants 7 measuring stations and on every 100.000 km² one sampling point are to be installed¹⁵. As regards the placement of measuring stations that assess load levels, the requirements are specified in the Ministry of Rural Development Decree 6/2011. (I.14.).¹⁶ Based on the location of the measuring station according to the source of emission, we can distinguish among regional, urban, industrial background and traffic stations. Urban stations are away from the influence of local emissions such as industry and traffic, industrial background

¹¹ <http://www.webradio.hu/index.php?option=content&task=view&id=294646> (20.01.2014.).

¹² WHO: World Health Organization.

¹³ In a case the European Court. Judgment of the Court (Second Chamber) of 25 July 2008 (reference for a preliminary ruling from the Bundesverwaltungsgericht - Germany) - Dieter Janecek v Freistaat Bayern C-237/07. (Case C-237/07 ECR 2008 Page I-06221.).

¹⁴ Bános Katalin: *A szálló por terbeltség környezeti hatásai és csökkentésének gazdasági alternatívái*. PhD értekezés, Gödöllő, Szent István Egyetem Gödöllő Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 2012.

¹⁵ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council Article 6 (5).

¹⁶ Ministry of Rural Development Decree No. 6/2011 (I.14.), on the rules of the examination control and evaluation of the load level of the air and the fixed air polluting sources.

stations are near certain industrial sites, while traffic related stations are near high traffic intensity areas.¹⁷

4. Smog situation

The new limit values set for suspended particulate matter has led to more frequent smog alerts.

Smog is a form of excessive air pollution. According to the geographical and climatic circumstances and the types of air pollutants two types of smog can be distinguished. London-type smog occurs in due to the burning of fossil fuels, mainly coal. In December 1952, London was covered in smog for five days. It is known to be the worst air-pollution event in history. For this type of smog, the circumstances are mainly given in winter. The other type of smog is the Los Angeles-type. Its typical prevalence areas have high traffic and dry, sunny summer periods. This type of smog was first detected in Hungary in 1985.¹⁸

In the case of air pollution that endangers the environment, emergency measures are to be taken. Exceptional and critical circumstances requiring immediate action may occur when in unfavourable weather conditions, for an extended period in wide areas the air pollutant emission from several sources leads to air pollution which reaches or exceeds the information or alert level of one or more air pollutants.¹⁹

5. Legislation of suspended particulate matter

Earlier, the Directive that regulated the concentration of PM10²⁰ did not include limit values for suspended particulate matter. None the EU members had a threshold in their national legislation; individual cities introduced rules and regulations in their local legislation.

Beside PM10 and PM2.5, the Directive 2008/50/EC²¹ on ambient air quality in force imposes regulations concerning sulphur dioxide, nitrogen dioxide, lead, benzene, carbon monoxide and the ozone-content of the troposphere. The Directive sets limit values and target dates for the reduction of suspended particulate matter. When the Directive came into force, PM10 got its own limit value in Hungary, first among EU members, following the Swiss model.

¹⁷ Uramné Lantai Katalin: Levegőminőség vizsgálata, szmoghelyzetek elemzése az Észak-magyarország régióban, *Anyagmérnöki Tudományok*, 2013, 38/1, 309-318. In: http://www.matarka.hu/koz/ISSN_2063-6784/38k_1_2013/ISSN_2063-6784_38k_1_2013_309-318.pdf (14.02.2014).

¹⁸ http://nol.hu/lap/tudomany/20130207-a_szallo_por_a_halalunk (10.01.2014).

¹⁹ Csák Csilla: *Környezetjog, Előadásvezetők az általános és különös részki környezetjogi gondolkodás köréből*, I. kötet, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 122-123. Lásd még Miklós László (edit.): *A környezetjog alapjai*, Szeged, JatePress, 2011, 83., 91.

²⁰ 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 (OJ L 163, 29. 6.1999, p. 41).

²¹ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council OJ L 152.

The new directive extends legislation to PM_{2.5}, although it does not set limit values as the member states found compliance too difficult. As a first step, target values have been set.²² From 2010, the target value to meet is 25 micrograms/m³ in a calendar year, from 2015, however, 25 microgram/m³ is the obligation value. 20 micrograms/m³ has been set as an indicative limit value, which is to be met by 1st of January, 2020.

Under the earlier directive, member states were required to meet the air quality requirements on their whole territories respectively. The directive in force, however, requires the member states to reduce pollution to the set levels in zones or agglomerations determined by the states themselves from a given deadline.²³ This means that the member states designate the areas where they have to measure the concentration of air pollutants.

The effect of suspended particulate matter is highly dependent on the exposure time, therefore EU legislation distinguishes between daily and annual limit values. According to the Directive 2008/50/EC²⁴ in one calendar year the threshold cannot be exceeded more than a given times, in the case of PM₁₀, for example, the 24-hour limit value cannot be exceeded more than 35 times in any calendar year.²⁵

Hungary exceeds this threshold every year, most frequently in and around Budapest, in the Sajó-valley,²⁶ in Nyíregyháza and Szeged, mainly in winter months. Annex XI. to the Directive includes the daily and annual limit values for different air pollutants (also for PM₁₀). Since 2005 the daily limit value set for PM₁₀ (24-hour average) is 50 micrograms/m³, the annual is 40 micrograms/m³. The margin of tolerance for the daily limit value is 50%, for the annual limit value 20%.

Suspended particulate matter is a significant environmental problem in Hungary and Europe. In 2003 in Hungary pollution significantly exceeded European averages (31,2 micrograms/m³ in the EU, 40,1 micrograms/m³ in Hungary). In Hungary the situation has significantly improved in the past few years, and pollution levels have been reduced to EU average levels (EU 26,8 micrograms/m³ in the EU, 27,1 micrograms/m³ in Hungary).²⁷

In comparison with USA regulations, the daily level value set by the US Environmental Protection Agency (EPA) is 150 micrograms/m³. In January 2013, in

²² 'Target value' shall mean a level fixed with the aim of avoiding, preventing or reducing harmful effects on human health and/or the environment as a whole, to be attained where possible over a given period.

²³ Directive 2008/50/EC Article 2(5) and COM (2005) 446. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Thematic Strategy on air pollution. 21 September 2005.

²⁴ 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 OJ L 152./1. p Annex 9.

²⁵ Ministry of Rural Development Decree No. 4/2011. (I.14.), Account on the Government Decree 1330/2011 (Oct. 12) on the inter-sectorial programme of measures for reducing small-size particulate matter (PM₁₀) for the Committee on Sustainable Development, Annex 1 Section I. 2.

²⁶ In 2008 the Commission has initiated infringement proceedings against Hungary over the exceeding of PM₁₀ limit values, among others in the Sajó-valley zone.

²⁷ Bános, 2012, 16.

Beijing the concentration of PM_{2.5} exceeded 900 micrograms/m³. The level of 300 micrograms/m³ is considered hazardous, regular detection devices measure up to 500 micrograms/m³. Yet, Beijing is not among the ten most polluted cities of China. Air pollution is a frequent problem in China, too.

In 2008 the European Commission warned eight member states²⁸ – among them Hungary – for delays in meeting limit values for PM₁₀ in ambient air before the set deadline. In accordance with the Directive,²⁹ however, the member states are allowed to postpone the application of certain limit values in a given zone or agglomeration on condition that an air quality plan is established and it is demonstrated how conformity will be achieved with the limit values before the new deadline, so the member states had to demonstrate that they put the air quality plan into practice, which will result in the reduction in the concentration of suspended particulate matter in all air quality zones. The member states were exempt from the obligations to apply the limit values until 11 June 2011.³⁰ In 2008 Hungary applied for extensions, in the application claiming that conformity cannot be achieved because of site-specific dispersion characteristics and adverse climatic conditions, that is, the country's geographical situation in the Carpathian-basin enhances unfavourable climatic conditions.³¹ Beside The Netherlands, Austria and Germany, Hungary was also granted additional time³² (until 2011) to comply with limit values for particulate matter (PM₁₀) emissions.³³ Hungary is still trying to reduce the concentration of suspended particulate matter under the limit values. The Commission can refer the case to the Court of Justice, the procedure may lead to the imposition of a fine.

6. Anti-smog legislation

According to the Government Decree 306/2010 (XII.23.) on the protection of air, a short-term action plan and a smog alert-plan shall be drawn up and implemented in settlements where there is a risk of smog and the conditions of continuous measurements are met.³⁴ These plans determine the level of air pollution at which measures are to be taken. These measures have two degrees: information and the alert state, the latter accompanied with actual constraints. In case of smog, the population

²⁸ Hungary, Austria, Belgium, Denmark, Greece, France, Slovakia and Romania.

²⁹ Directive 2008/50/EC Article 22. on the postponement of attainment deadlines and exemption from the obligation to apply certain limit values.

³⁰ Ludwig Krämer: *Az Európai Unió környezeti joga*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012, 288-289.

³¹ Tar Károly – Kircsi Andrea – Vágvölgyi Sándor: *Temporal changes of wind energy in hungary in connection with the climate change*, University of Debrecen, Meteorological Department.

³² Brussels, 26.6.2008 COM(2008) 403, Communication from the Commission on notifications of postponements of attainment deadlines and exemptions from the obligation to apply certain limit values pursuant to Article 22 of Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe.

³³ Belgium, Denmark, Greece, Spain, France, and Slovakia also applied for an exemption, but their application was rejected by the Commission. In: <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&cid=6001> (30.01.2014).

³⁴ Bándi Gyula: *Környezeti jog*, Budapest, Osiris, 2002, 410.

has to be informed. Information state is declared when the short-term exposure to suspended particulate matter exceeding thresholds poses danger to especially sensitive groups of inhabitants, such as children, the elderly and the ones suffering from chronic diseases.

Municipalities are to inform the inhabitants if the concentration of suspended particulate matter exceeds 75 micrograms/m³ on two successive days, an alert is due if the concentration of suspended particulate matter exceeds 100 micrograms/m³ on two successive days and according to the weather forecast no improvement is expectable for the third day either.

Members of the public who may be affected are to be informed about exceedances of information thresholds and alert thresholds, and also about the improvement in these exceedances by means of radio, television, newspapers or the Internet, or in a locally conventional manner.³⁵

Pollution reduction is high priority public interest.³⁶ In case of alert, beside emission limitations, medical institutions, public safety, public order and road safety sections of police are put on alert.³⁷ Essential services of the public and the continuous flow of information are to be secured. The restrictions included in the smog-alert plan are to be imposed taking the characteristics and severity of the smog situation and meteorological forecast into account.³⁸ In official cases relating to matters of the implementation of the smog-alert plan the mayors exercise at first instance jurisdiction.³⁹

7. Emergency measures, sanctions

During smog alerts, there are numerous sanctions provided by the Hungarian environmental and misdemeanour law.⁴⁰ In the case of PM10 pollution, at the alert state of a smog⁴¹ alert the following measures can be taken:

- (a) Warning the operators of stationary sources emitting suspended particulate matter to reduce their activity, or enforcing them to reduce or suspend their activity;
- (b) Suspending dust-emitting (constructing work etc.);
- (c) Requesting the population and public institutions to reduce the use of oil and solid fuel heating appliances;
- (d) Taking measures that concern traffic and transportation, for example restricting or banning transit traffic, designating bypass(es), restricting traffic, “alternating traffic,” allowing only vehicles with either odd or even licence plate from 6 a.m. to 10 p.m., requesting the favouring of public transport;
- (e) Under appropriate circumstances cleaning public areas with water;

³⁵ Miklós László (edit.): *A környezetjog alapjai*, Szeged, JatePress, 2011, 91.

³⁶ Report of the Hungarian Parliamentary Commissioner for Future Generations, in: http://beszamolo.jno.hu/pdf/JNO_beszamolo_2008-2009.pdf (14.02.2014.).

³⁷ Fodor László: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*, Debrecen, 2007. 133-134.

³⁸ Government Decree 306/2010. (23.Dec.) Article 20.

³⁹ Government Decree 306/2010. (23.Dec.) Article 36 (3).

⁴⁰ Report of the Hungarian Parliamentary Commissioner for Future Generations 2008-2009. http://beszamolo.jno.hu/pdf/JNO_beszamolo_2008-2009.pdf (14.02.2014.).

⁴¹ Annex 3 Section B to 306/2010. (XII.23.) Government Decree.

(f) Prohibition of the open-air burning of litter and garden waste.

Beyond these measures, the environmental authorities may impose a fine on those who infringe air protection requirements.⁴² Annex 9 to 306/2010. (XII.23.) Government Decree sets the fines. In the case of non-compliance with the requirements of the smog-alert plan a fine of 500 000 HUF may be imposed on a non-natural person pursuing economic activities, and a fine of 100 000 HUF may be imposed on a natural person.

Whoever violates traffic restrictions and measures concerning the use of mobile emission sources during a smog alert can be held liable for “Infringement of rules of smog alert with mobile sources.”⁴³

8. Conclusions

Although PM10 pollution is one the greatest environmental problems in Hungary, since joining the EU there has been vast improvement. The source of more than a half of the Hungarian PM10 emission is the population, a quarter comes from traffic. At local level air pollution in settlements derives from traffic, in rural areas from residential combustion. Proportions are varied, in summer traffic, in winter heating is dominant.

Only Switzerland – which, unlike Hungary, has favourable climatic conditions – has a similarly strict legislation. Hungary has complied with its legislative obligations, air quality is continuously measured and assessed in a sufficient number of monitoring stations, the air protection action plan has been drawn up and implemented. These measures are also aimed at eliminating the already existing PM pollution.

Legislation concerns providing information and the measures which could be put in place at different levels of a smog situation. Exceedances of information thresholds and alert thresholds always occur in heating periods. In summer, the concentration of suspended particulate matter never exceeds thresholds in spite of the fact that traffic crossing urban areas is of the same size or bigger.⁴⁴

The National Environmental Programme⁴⁵ (NEP) includes the Action Programme of Urban Environmental Quality, of which sections about the protection of urban green areas, increasing their proportion and improving their status, tree plantations, the modernization of urban roads, dust removal from roads, the extension of the bicycle lane-network and the development of public transport could be highlighted.

In NEP, the 20% reduction of suspended particles less than 2.5 micrometres in diameter between 2010 and 2020 is one of the concrete objectives. Of the actions to meet those objectives it specifies the role of municipalities and the population concerning domestic heating. The responsibilities of municipalities include reaching the

⁴² Government Decree 306/2010. (23.Dec.), Article 34.

⁴³ Act No. II of 2012 on misdemeanours, misdemeanour procedure and registration system. Article 230.

⁴⁴ Uramné 2013, 317.

⁴⁵ Parliament Resolution No. 96/2009. (XII.9.) OGY on the National Environmental Programme for 2009-2014.

statutory air protection objectives; favouring non-polluting or least-polluting solutions when making decisions on transport and industrial development; the local legislation of burning litter and garden waste; making, revising and, if necessary, modifying smog-alert plans; taking necessary measures in the case of smog alert (for example restricting traffic) and giving the population continuous information. The NEP also specifies objectives to be reached by the population, for example the regular maintenance of domestic combustion plants (stoves, boilers and convectors) and chimneys, the use of cleaner fuels and the modernization of heating systems.⁴⁶

In order to avoid smog situation, increasing the share of less environmentally destructive alternative fuels and drive systems in transportation, and especially facilitating the widespread use of electric vehicles stand out as an important option to consider. In addition to reducing emissions, traffic regulations, by which the emission site can be changed, are necessary. Building bypasses reduces air pollution from transport emissions in populated areas. In addition to the development of infrastructure it is also important that bicycle use and cycling as a form of recreation is supported.

In order to reach the objectives of the National Renewable Energy Action Plan and the National Energy Strategy, it is important to improve the competitiveness of district heating systems. The different energy efficiency tenders are also aimed at the reduction of suspended particulate matter. With the rise in the price of natural gas, a significant proportion of the population has turned towards wood combustion. This transition does not help the reduction of emissions, wood and coal combustion also increases the amount of dust emitted. The competitiveness of district heating systems can be promoted with subsidies and heating system modernization programs.

The replacement of old boilers and the development of combustion plants should be promoted with green development programs. Significant emission reductions can be made with the modernization of present technologies.

It is necessary to regularly monitor the activities of industrial emitters and to oblige them to modernize obsolete equipment and use the best available technology (BAT).

Due to the prohibition of the open-air burning of litter and garden waste the spread of home composting should be promoted by developing support schemes.

The adoption and implementation of European Union measures to address emission at source contributes most efficiently to improving air quality. These measures, however, are not suitable on their own to guarantee compliance with limit values, further action is needed on regional or local level. No member state is able to tackle these problems alone, its efforts would fail because of another state's passivity. Everywhere in Hungary we have to strive to guarantee citizens the right to a clean and healthy environment.

⁴⁶ Report on the activities of the Hungarian Parliamentary Commissioner for Future Generations in 2011. In: http://beszamolo2011.jno.hu/JNO_beszamolo_2011.pdf (14.02.2014.).

FARKAS CSAMANGÓ Erika *
A szálló por környezetjogi szabályozása

Az egyik legveszélyesebb légszennyező a szálló por koncentrációja. Magyarország a por szempontjából az egyik legszennyezettebb uniós tagállam közé tartozik, rendszeresek a határérték túllépések, amelyért főként az előregedett járműpark (mindenekelőtt a dízelüzemű buszok), a gépjárművek kipufogógáza (az autók, a fékek, a gumik stb. kopása), a lakossági fűtés, illetve a lefedetlen vörösiszap-tározók a felelősek. Jelentős szennyező forrásnak számítanak a közútjaink is: az utak és padkák portalanításának elmaradása miatt.¹ A lakosság határérték feletti szállópor-terhelése miatt az Európai Bizottság 2008-ban kötelezettségszegési eljárást indított² Magyarországgal szemben, amely jelenleg is folyik.

1. Fogalom

A tudományos definíció alapján a levegőben lévő finomszemcsés, 10 mikron³ (μm) alatti részecskeátmérőjű szilárd vagy folyékony halmazállapotú szennyező részecskéket (a továbbiakban: PM10) nevezik szálló pornak.⁴ A szálló por megnevezést az ülepedő portól való megkülönböztetésre használjuk (a 10 mikronnál nagyobb részecskék néhány óra leforgása alatt leülepednek a levegőben).⁵

A 2008/50/EK irányelv⁶ 1. cikk 18. pontja szerint a PM10 a szálló por azon része, mely 50%-os hatásfokkal átmegy a PM10 mintavételének és mérésének referencia-módszerére az EN 12341 szabványban meghatározott 10 μm aerodinamikai átmérőjű méretszelektív szűrőn.⁷ A definíciót értelmezve megállapítható, hogy a szálló port kémiai összetételtől függetlenül, fizikai alapon, vagyis a részecskék átmérője szerint csoportosítják. A részecskeméretet tekintjük a szabályozás szempontjából is a PM fő indikátorának. A 100 mikronnál kisebb szemcsék már belelegezhetőek, de ezek nagy

* PhD egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi és Környezetvédelmi Jogi Tanszék, e-mail: fcserika@juris.u-szeged.hu

¹ http://nol.hu/lap/tudomany/20130207-a_szallo_por_a_halalunk (2014. 01.14.)

² A Bizottság nemrégén felszólította Bulgáriát is, hogy tartsa be a kén-dioxid, a nitrogén-oxid és a por ipari kibocsátására vonatkozóan meghatározott határértékeket. A 2012-re vonatkozó előrejelzések szerint Bulgária ismét túl fogja lépni a megengedett szintet. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy intézkedések hiánya miatt a jogsértés várhatóan folytatódni fog – az uniós kötelezettségszegési eljárás második szakaszának megfelelően indokolással ellátott véleményt küld, két hónapot biztosítva Bulgáriának a válaszadásra. Amennyiben nem kap kielégítő választ, a Bizottság az ügyet az Európai Unió Bírósága elé terjesztheti. Lásd: http://ec.europa.eu/magyarorszag/press_room/press_releases/20130124_januari_ketelezesegszegesi_eljarasok_hu.htm (2014. 01.24.).

³ mikrométer = μm .

⁴ Angolul finomszemcsés anyagoknak (particulate matter, PM) nevezik őket.

⁵ http://hu.wikipedia.org/wiki/Sz%C3%A1ll%C3%B3_por (2014. 01. 02.).

⁶ 2008/50/EK irányelv a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról HL L 152./1. o.

⁷ Lásd még 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet a levegő védelméről 2. § 33. pont.

része nem jut mélyebbre a légutakban. A 10 mikronnál kisebbek már túljutnak a garaton, a 4 mikron alattiak bejutnak a tüdőbe, a 2,5 mikronnál kisebbek pedig már egyáltalán nem, vagy nehezen ürülnek ki a tüdőből. Egészségügyi szempontból a 10 illetve a 2,5 mikronos határnak van jelentősége. Előbbire a PM10, az utóbbira a PM2,5⁸ jelölést használja a szabályozás is.

2. Fő források, hatása

A parlamenti zöldbizottság számára készült legutóbbi PM10-jelentés⁹ szerint a fő légszennyező anyagok közül Magyarországon három anyag – a talajközeli ózon, a nitrogén-oxidok és a PM10 – okoz tartós problémát. PM10 részecskék a természetben is keletkeznek, például vulkánkitöréseknél, vagy erdőtüzeknél. Az emberi tevékenységek közül a szennyezettség fő forrásának tekinthető a kétütemű motorok és a dízelmotorok üzemanyagának égéséből származó koromszemcsék. A közlekedésen túl a szállópor szennyezettsége lakossági fűtésből is származhat. A gázár emelkedésével egyre többen térnek át fa-, szén- és olajtüzelésre, amely szintén hozzájárul a PM10 kibocsátásának emelkedéséhez.

Ennek megfelelően a közlekedést szabályozó, a településeken belüli korlátozó intézkedések, illetve a lakossági fűtést szabályozó intézkedések jelenthetnek hosszú távú megoldást a koncentráció csökkenésében. A mezőgazdasági tevékenységek is jelentős porkibocsátással járnak. Léteznek olyan technológiák, amelyek hatékonyan járulnak hozzá a mezőgazdasági területekről származó PM10 kibocsátás csökkentéséhez, mint például bizonyos szélerősség esetén előírt szántási, tarlókántási, egyéb talajművelési tevékenység tilalma, védő fasorok vagy erdősavok telepítése, stb.¹⁰

Az avar és kerti hulladék égetése is jelentős mértékben hozzájárul a PM10 szennyezettséghez, ezért Magyarországon általános tiltása indokolt, azonban a helyi önkormányzatok hatásköre annak meghatározása, hogy milyen időintervallumban és milyen rendszerességgel lehet égetni.

A szállópor súlyosan károsítja az emberi egészséget. A levegő szennyezettségének egészségügyi értékelését egy index alapján végzik. Az Országos Környezetegészségügyi Intézet (OKI) táblázata a légszennyező anyagok legfontosabb egészségkárosító hatásai alapján négy szintet különít el: kék (elfogadható), zöld (kifogásolt), narancssárga (egészségtelen), piros (veszélyes). Az önkormányzatok az

⁸ A PM 2,5 – az angol particulate matter, azaz finomszemcsés anyag elnevezés után – a szálló por legveszélyesebb, a tüdő legapróbb hólyagjaiba is eljutó, és onnan gyakorlatilag soha ki nem ürülő, azaz egész életen át halmozódó, 2,5 mikron alatti átmérőjű összetevőit jelöli. A 2008/50/EK irányelv 1. cikk 19. pontja szerint a PM2,5: a szálló por azon része, mely 50%-os határfokkal átmegy PM2,5 mintavételének és mérésének referencia-módszerére az EN 14907-es szabványban meghatározott 2,5 µm aerodinamikai átmérőjű méreetszelektív szűrőn. Lásd még 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet a levegő védelméről 2. § 34. pont.

⁹ 2012. évi beszámoló jelentés az 1330/2011. (X.12.) Korm. határozattal elfogadott Kisméretű Szálló Por (PM10) Csökkentés Ágazatközi Intézkedési Programjáról az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága számára. In: <http://pm10.kormany.hu/download/1/cb/60000/2012%20%C3%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%20jelent%C3%A9s.pdf> (2013.01.02.).

¹⁰ 1330/2011. (X.12.) Korm. rendelet a kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról 1. sz. melléklet II. C. pont.

utóbbi két kategória alapján rendelhetik el a szmogriadó tájékoztatási, illetve riasztási fokozatát.¹¹ A WHO¹² adatai is alátámasztják, hogy az európai lakosság több mint kb. 80 százaléka kitett az egészségügyi határérték feletti PM szennyezésnek. Az EU Elsőfokú Bírósága egyik ügyében meghozta azon ítéletét, hogy amennyiben a levegőben a szálló por (finom por) mennyisége meghaladja a határértéket, úgy az ennek közvetlenül kitett személyek igényelhetik a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását egy akció terv kidolgozására vonatkozóan.¹³ Magyarországon is indult bírósági eljárás budapesti légszennyezés miatt, amikor is pert indított egy lakos a Fővárosi Önkormányzat ellen légszennyezés okozta allergiás egészségügyi panaszai miatt.

A PM_{2,5} a levegőben lebegve a legveszélyesebb az emberi egészségre nézve. A városi klímát számos emberi és természetes adottság befolyásolja. A levegő szennyezettsége függ a város domborzati helyzetétől, a lakosság mennyiségétől, ipari fejlettségétől, a lakosság által kibocsátott hőmennyiségtől, illetve népsűrűségtől és a zöld felületek mennyiségétől.¹⁴

3. Mérés, ellenőrzés

A PM₁₀ mérését 1987 óta végzik. A 2008 előtti jogi szabályozásban a PM₁₀-et a kén-dioxiddal közösen mérték, és határértéket is a kettőre együttesen határoztak meg. Ekkor még a széntüzelés (nagy korom- és SO₂-kibocsátással járt) volt a fő légszennyező forrás. Azóta a széntüzelés háttérbe szorult, a fűtési rendszerek korszerűsítése megtörtént, ezért a korábbi szabályozási rendszerben az előírt közös határértéket ritkán lépte túl a kén-dioxid értéke, és mivel a szállóporra nem létezett önálló küszöbérték így nem is lehetett emiatt szmogriadót sem elrendelni.

A tagállamoknak kell ellenőrizniük a levegő minőségét. Mérési rendszereket kell meghatározniuk a levegő mérésére. Az irányelv szerint a tagállamoknak a városokban és a 250 ezer főt meghaladó településeken mintavételi pontokat, vidéken pedig 100 ezer m²-ként mérőállomásokat kell felállítaniuk. A PM_{2,5} mérése 1997 óta történik, mérésénél 250 ezer lakosig 2 mérési pont, 1500-1999 ezer lakos esetén 7 mérési pont felállítása az előírás, valamint minden 100000 km²-en egy mintavételi pontot kell kijelölni.¹⁵ A levegőterheltségi szintet vizsgáló mérőpontok elhelyezésének követelményeit a 6/2011.(I.14.) VM rendelet¹⁶ határozza meg. Az állomás emisszióforráshoz képest történő elhelyezkedési módja alapján megkülönböztetünk regionális, városi, ipari háttér és közlekedési állomást. A városi háttérállomás ipari és közlekedési emissziótól nem közvetlenül befolyásolt városi területen helyezkedik el, míg

¹¹ <http://www.webradio.hu/index.php?option=content&task=view&id=294646> (2014.01.20.).

¹² WHO: World Health Organization: Egészségügyi Világszervezet.

¹³ Az Elsőfokú Bíróság a C-237/07. sz. Dieter Janecek kontra Freistaat Bayern ügyben 2008. július 25-én hozott ítélete (EBHT 2008., I-06221. o.).

¹⁴ Bános Katalin: *A szálló por terheltség környezeti hatásai és csökkentésének gazdasági alternatívái*. PhD értekezés, Gödöllő, Szent István Egyetem Gödöllő Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 2012, 8. In: https://szie.hu/file/ti/archivum/Banos_Kata_tezis.pdf (2014.02.14.).

¹⁵ 2008/50/EK irányelv 6. cikk (5) pont.

¹⁶ 6/2011. (I.14.) VM rendelet a levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról.

az ipari háttér bizonyos ipari létesítmény, a közlekedési pedig nagyobb forgalmú út közelében található.¹⁷

4. Szmoghelyzet

A szálló porra bevezetett határértékek következtében a korábbiaknál gyakrabban válik indokolttá szmogriadó elrendelése a lakosság védelmében.

A rendkívüli légszennyezettség egyik típusa a füstköd (szmog). A földrajzi és időjárási körülményektől, valamint a levegőben található szennyezőanyagoktól függően kétféle füstködöt különböztetünk meg. A London- típusú szmogot elsősorban fosszilis tüzelőanyagok (főleg szén) nagymértékű felhasználása váltja ki. Londonban 1952 decemberében öt napon át füstköd borította a várost. Ez az eddig ismert legnagyobb városi levegőszennyezési katasztrófa. A körülmények leginkább télen adottak ezen típusú füstköd kialakulásához. A másik típusú szmog a Los Angeles típusú. Jellemző előfordulási terület a nagy forgalmú, száraz, napfényes nyarú térség. Ilyen típusú szmogot először 1985-ben észleltek Magyarországon.¹⁸

Környezetveszélyeztetést okozó légszennyezettség kialakulása esetén rendkívüli intézkedést kell tenni. Rendkívüli intézkedést igénylő légszennyezettség alakulhat ki, ha kedvezőtlen meteorológiai viszonyok között, több forrásból származó szennyezőanyag-kibocsátás következtében a légszennyezettség tartósan és nagy területen elérheti vagy meghaladhatja egy vagy több légszennyező anyag tájékoztatási, illetőleg riasztási küszöbértékét (szmoghelyzet).¹⁹

5. Jogi szabályozás a szálló porra

Korábban a PM10 méretű részecskék koncentrációját szabályozó irányelv²⁰ nem tartalmazott a szálló porra önálló határértéket. Egyetlen EU tagállamban sem létezett nemzeti jogszabályban meghatározott küszöbérték, egyes nagyvárosok helyi szabályozásukban vezettek be erre vonatkozó előírásokat.

A hatályos levegő minőségéről szóló 2008/50/EK irányelv²¹ a szálló poron (PM10 és PM2,5) kívül a kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra, benzolra, szén-monoxidra, ólomra, a troposzféra ózontartalmára ír elő rendelkezéseket. Az irányelv határértékeket és céldátumokat határoz meg a szálló por koncentrációjának csökkentésére. Az irányelv hatályba lépésével a PM10 önálló határértéket kapott Magyarországon is, az EU-s tagállamok közül elsőként, svájci mintára.

¹⁷ Lásd: Uramné Lantai Katalin: Levegőminőség vizsgálata, szmoghelyzetek elemzése az Észak-magyarország régióban, *Anyagmérnöki Tudományok*, 2013, 38/1, 309-318., In: http://www.matarka.hu/koz/ISSN_2063-6784/38k_1_2013/ISSN_2063-6784_38k_1_2013_309-318.pdf (2014.02.14.).

¹⁸ http://nol.hu/lap/tudomany/20130207-a_szallo_por_a_halalunk (2014.01.10.)

¹⁹ Lásd Csák Csilla: *Környezetjog, Előadásvázlatok az általános és különös részj környezetjogi gondolkodás köréből*, I. kötet, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 122-123. Lásd még Miklós László (szerk.): *A környezetjog alapjai*, Szeged, JatePress, 2011, 83., 91.

²⁰ 1999/30/EK irányelv a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről, (HL L 163, 29.6.1999, o. 41)

²¹ 2008/50/EK parlamenti és tanácsi irányelv. HL L 152., hatályba lépés: 2008.6.11.

Az új irányelv már a PM_{2,5}-re is kiterjeszti a szabályozást, erre azonban nem rögzített továbbra sem határértékeket, mivel a tagállamok túlságosan bonyolultnak ítélték meg, hogy betartsák azokat. Első lépésben célérték²² meghatározása történt. 2010-től a teljesítendő célérték 25 mikrogramm/m³ egy naptári évre, 2015-től azonban a 25 mikrogramm/m³ már kötelező határérték előírás lesz. Indikatív jellegű határérték a 20 mikrogramm/m³, amelyet 2020. január 1-jére kell teljesíteni.

A korábbi irányelv megkövetelte, hogy a tagállamok teljes területükön tartsák be a levegőminőségi követelményeket, ezzel szemben az új irányelv a tagállamok által meghatározott övezetekben és agglomerációkban írja elő a határértékek betartását egy meghatározott határidőtől kezdve.²³ Így a tagállamok jelölik ki azokat a helyeket, ahol mérni kötelesek a szennyezőanyag- koncentrációt.

A szálló por szervezetre gyakorolt hatása nagy mértékben függ az expozíciós időtől, ezért különbséget tesz az uniós szabályozás napi és éves határérték között. A 2008/50/EK irányelv szerint²⁴ egy naptári évben meghatározott számú napnál többször nem léphető túl az egészségügyi határérték, a PM₁₀-es méretű részecskék vonatkozásában a napi maximumot évente legfeljebb 35 alkalommal lehet túllépni.²⁵

Magyarország ezt a küszöböt évről évre túllépi, a leggyakrabban Budapesten és térségében, a Sajó völgyében,²⁶ Nyíregyházán és Szegeden, főként a téli hónapokban. Az irányelv XI. melléklete tartalmazza a különböző légszennyező anyagokra, köztük a PM₁₀-re vonatkozó (éves és napi) egészségügyi határértékeket. 2005 óta a PM₁₀-re vonatkozó egy napi egészségügyi határérték (24 órás átlag): 50 mikrogramm/m³, az éves 40 mikrogramm/m³. A tűréshatár a napi határértéknél 50%, míg az éves határértéknél 20%.

A szálló por szennyezettség Európában és Magyarországon is jelentős környezetvédelmi probléma. 2003-ban Magyarországon a szennyezettség jelentősen meghaladta az európai átlagot (EU-ban 31,2µg/m³, Magyarországon 40,1 µg/m³). A Magyarországon az utóbbi évekre jelentősen javult a helyzet és az EU átlagára csökkent a légszennyezettségi szint (EU 26,8 µg/m³, míg Magyarország 27,1 µg/m³).²⁷

Összehasonlításképpen az USA szabályozásával, az Amerikai Egyesült Államok Környezetvédelmi Hivatala (EPA) által engedélyezett napi egészségügyi határérték: 150 mikrogramm/m³. Pekingben 2013 januárjában a PM_{2,5} mennyisége meghaladta a 900 mikrogramm/m³-t. A veszélyesség határértékét 300 mikrogramm/m³-ban állapították

²² Célérték: az emberi egészségre és/vagy a környezet egészére gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése céljából meghatározott szint, amelyet – lehetőség szerint – egy adott időtartam alatt kell elérni.

²³ 2008/50/EK irányelv, 2. cikk 5. pont. Lásd még a Bizottság COM (2005) 446 sz. dokumentumát. Közlemény: A levegőszennyezésről szóló tematikus stratégia. 2005. szeptember 21.

²⁴ 2008/50/EK irányelv a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról HL L 152./1. o. XI. Melléklet. A határértékek 2010 elejétől alkalmazandók.

²⁵ 4/2011. (I.14.) VM rendelet, lásd még 1330/2011. (X.12.) Korm. határozat I. melléklet I.2. pont.

²⁶ Az Európai Bizottság a PM₁₀ határértékek túllépése miatt 2008-ban indított jogsértési eljárást Magyarországgal szemben, többek között a Sajó völgye zóna PM₁₀-re vonatkozó határérték túllépése miatt.

²⁷ Bános, 2012, 16.

meg, és a műszerek rendszerint 500 mikrogramm/m³-ig mérnek. Peking azonban még így sem szerepel Kína tíz legszennyezettebb levegőjű városa között. A légszennyezés folyamatos probléma Kínában is.

Az Európai Bizottság 2008-ban figyelmeztetett nyolc tagállamot²⁸ – köztük Magyarországot is – amiatt, mert nem tettek meg mindent annak érdekében, hogy a kitűzött határidőre határérték alá csökkentsék a szállópor koncentrációját a levegőben. Az irányelvben foglaltaknak megfelelően²⁹ azonban a tagállamoknak lehetőségük volt arra, hogy elhalasszák a határértékek alkalmazását meghatározott övezetekben vagy agglomerációkban. Ennek feltétele volt a szennyezőanyagokra levegőminőségi terv készítése a későbbi határértéknek megfelelés céljából. Így a tagállamoknak be kellett bizonyítaniuk, hogy megtették a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a meghosszabbított határidőre meg tudjanak felelni az uniós jogszabályban foglaltaknak, és a gyakorlatba is átültetik azt a levegőminőségi akciótervet, amely az összes levegőminőségi zóna esetében a szállópor koncentrációjának csökkenését eredményezi. 2011 júniusáig kaphattak ideiglenes mentességet, eddig az időpontig kellett biztosítaniuk a határértékek betartását.³⁰ Magyarország 2008-ban kérelmezte e mentességet, kérelmében – a kibocsátások mellett – elsősorban az ország speciális elhelyezkedésére, és az ebből fakadó speciális meteorológiai helyzetre hivatkozott, vagyis, hogy földrajzi elhelyezkedése, a Kárpát-medencében elfoglalt medence jellege elősegíti a kedvezőtlen meteorológiai viszonyok kialakulását.³¹ Hollandia, Ausztria és Németország mellett Magyarország is megkapta a mentességet³² 2011-ig a szálló porra vonatkozó uniós levegőminőségi előírások végrehajtása alól.³³ Magyarország jelenleg is folyamatosan küzd a szálló por határérték alá csökkentésével. A Bizottság az ügyet az Európai Bíróság elé terjesztheti, amely eljárás pénzbírság kiszabásával végződik.

6. Jogi szabályozás a szmoghelyzetre

A levegő védelméről szóló 306/2010.(XII.23.) Kormányrendelet szerint azokon a településeken, ahol a szmoghelyzet kialakulásával kell számolni, és a légszennyezettség folyamatos mérésének feltételei adottak rövid távú cselekvési tervet, füstköd-riadó tervet kell kidolgozni és végrehajtani.³⁴ E tervek határozzák meg, hogy

²⁸ Magyarországot, Ausztriát, Belgiumot, Dániát, Görögországot, Franciaországot, Szlovákiát és Romániát.

²⁹ 2008/50/EK irányelv 22. cikkében található a PM10 határértékek alkalmazásának kötelezettsége alóli mentességi kérelem lehetősége.

³⁰ Ludwig Krämer: *Az Európai Unió környezeti joga*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012, 288-289.

³¹ Tar Károly – Kircsi Andrea – Vágvölgyi Sándor: *Temporal changes of wind energy in Hungary in connection with the climate change*, University of Debrecen, Meteorological Department.

³² Brüsszel, 26.6.2008 COM(2008) 403., a Bizottság közleménye a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK irányelv 22. cikkének megfelelően a megfelelési határidők meghosszabbításáról és a bizonyos határértékek alkalmazásának kötelezettsége alóli mentességről szóló értesítésekről.

³³ Belgium, Dánia, Görögország, Spanyolország, Franciaország és Szlovákia is mentességet kért a Bizottságtól a jogszabály alkalmazása alól, de esetükben a Bizottság kifogást emelt kérelmükkel szemben. In: <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=6001> (2014.01.20.).

³⁴ Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Osiris, 2002, 410.

milyen mértékű légszennyezettség esetén szükséges intézkedéseket tenni. Az intézkedéseknek két fokozata van, a tájékoztatás és a tényleges korlátozásokkal járó riasztás. A szmoghelyzet kialakulása esetén a lakosságot tájékoztatni kell. A tájékoztatási fokozatot akkor rendelik el, amikor az egészségügyi határértéket már meghaladó szálló por rövid idejű hatása veszélyt jelent a lakosság különösen érzékeny csoportjaira, így a gyerekekre, idősekre, krónikus betegekre.

Az önkormányzatok kötelesek tájékoztatni a lakosságot akkor, ha a szálló por értéke két egymást követő napon meghaladja a $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -t, riasztási kötelezettség pedig akkor áll fenn, ha a szálló por értéke két egymást követő napon meghaladja a $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -t és a meteorológiai előrejelzések szerint a harmadik napon sem várható javulás. A tájékoztatási és riasztási küszöbértékek túllépéséről, valamint azok túllépésének megszűnéséről az érintett lakosságot a rádió, televízió, nyomtatott sajtó, internet útján kell tájékoztatni, vagy a helyben szokásos módon.³⁵

A légszennyezettség csökkentése és megszüntetése kiemelten fontos közérdek.³⁶ A riadó elrendelése esetén a kibocsátás-korlátozások mellett készütségekbe helyezik az egészségügyi intézményeket, a rendőrség közrendvédelmi és közlekedésbiztonsági részlegeit, s biztosítani kell a lakosság ellátását is, az alapvető szolgáltatásokkal, illetve folyamatos tájékoztatással.³⁷ A füstköd-riadó tervben foglalt korlátozásokat a szmoghelyzet jellegének, súlyosságának, a meteorológiai előrejelzésnek a figyelembevételével kell elrendelni.³⁸ A polgármester, fővárosban a főpolgármester a füstköd-riadó terv végrehajtásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben első fokon jár el.³⁹

7. Rendkívüli intézkedések, szankció

A szmogriadó idején számos, a magyar környezetjog és szabálysértési jog által kínált szankció áll rendelkezésre.⁴⁰ A füstköd-riadó riasztási fokozatában⁴¹ PM10 szennyezettség esetén az alábbi intézkedések rendelkezhetők el:

- (a) A szálló port kibocsátó, helyhez kötött légszennyező források üzemeltetőinek tevékenységük mérséklésére történő felszólítása, vagy tevékenységük korlátozására vagy felfüggesztésére való kötelezés;
- (b) A porkibocsátással járó tevékenységek (építkezési munkálatok stb.) felfüggesztése;
- (c) A lakosság és a közintézmények felszólítása a szilárd és olajtüzelésű fűtőberendezés használatának mérséklésére;
- (d) Közlekedést érintő intézkedések bevezetése, például átmenő forgalom korlátozása, kitiltása, az elkerülő útvonal(ak) kijelölése; a gépjárműforgalom korlátozása; a gépjárműhasználat további korlátozása például a rendszám páros-páratlan besorolása

³⁵ Miklós László (szerk.): *A környezetjog alapjai*, Szeged, JatePress, 2011, 91.

³⁶ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009., in: http://beszamolo.jno.hu/pdf/JNO_beszamolo_2008-2009.pdf (2014.02.14.).

³⁷ Fodor László: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*, Debrecen, 2007, 133-134.

³⁸ 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet 20. §.

³⁹ 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet 36. §. (3) bek.

⁴⁰ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009., in: http://beszamolo.jno.hu/pdf/JNO_beszamolo_2008-2009.pdf (2014.02.14.).

⁴¹ 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet 3. melléklet B.

szerint, a 22 órától 6 óráig tartó időszak kivételével; a tömegközlekedés használatának előnyben részesítésére történő felszólítás;

- (e) Megfelelő helyzetben a közterületek vízzel történő tisztításának elrendelése;
- (f) Az avar és kerti hulladék nyílt téri égetési tilalmának elrendelése.

Az intézkedéseken túl a levegővédelmi követelmények megsértőjével szemben a környezetvédelmi hatóság levegőtisztaság-védelmi bírságot szab ki.⁴² A 306/2010. (XII.23.) Kormányrendelet 9. sz. melléklete meghatározza a bírság mértékét, aki például a füstköd-riadó tervben előírt kötelezettséget nem, vagy nem megfelelően teljesíti, gazdasági tevékenységet folytató nem természetes személy esetében 500 000 Ft bírság, természetes személy esetében 100 000 Ft bírság kiszabására számíthat.

‘Szmogriadó szabályainak mozgó légszennyező forrásokkal való megsértése’ miatt szabálysértési felelősségre vonható aki szmogriadó elrendelése esetén vagy annak megelőzése érdekében bevezetett, a mozgó légszennyező forrás használatára vonatkozó forgalmkorlátozásokat vagy intézkedéseket megsérti.⁴³

8. Következtetések

A szálló por (PM10) szennyezettség Magyarországon az egyik legnagyobb környezetvédelmi probléma, azonban az EU csatlakozás óta jelentős javulás következett be a szálló por tekintetében. A PM10 kibocsátások több mint felét a lakosság adja, míg negyedét a közlekedés. Helyi szinten a települések levegőszennyezését városokban a közlekedés, míg vidéki területen a lakossági tüzelés határozza meg. Az arány az időjárás függvényében is változik, nyáron a közlekedés a meghatározó, télen a fűtés okozta porkibocsátás.

A magyarországihoz hasonló, szigorú szabályozás csak Svájcban van, amelynek – ellentétben Magyarországgal – kedvezőbbek az éghajlati viszonyai. Magyarország eleget tett jogalkotási kötelezettségeinek, folyamatosan méri, értékeli a levegő minőségét megfelelő számú monitorállomás segítségével, elkészítette és végrehajtja levegőtisztaság-védelmi intézkedési programjait. Ezen intézkedések célozzák a már környezetbe került PM szennyezés felszámolását is.

A jogszabályok részletesen tartalmazzák az egyes szmoghelyzet fokozatokban a tájékoztatás rendjét és az elrendelhető intézkedéseket. A tájékoztatási és riasztási küszöbérték túllépések mindig fűtési időszakban következnek be. Nyári időszakban a szállópor koncentrációk sohasem haladják meg az egészségügyi határértéket annak ellenére, hogy a városokon áthaladó forgalom szinte ugyanolyannak vagy nagyobbak tekinthető.⁴⁴

A Nemzeti Környezetvédelmi Program⁴⁵ (NKP) része a városi környezetminőség akcióprogram, melyből kiemelhető a városi zöldterületek védelme,

⁴² 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet 34. §.

⁴³ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 230. §.

⁴⁴ Uramné 2013, 317.

⁴⁵ 96/2009. (XII.9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

növelése, állapotuk javítása, fásítás, a városi úthálózat korszerűsítése, utak portalanítása; kerékpárút hálózat bővítése, elektromos tömegközlekedés fejlesztése.

Az NKP-ban a konkrét célok között szerepel 2010 és 2020 között a 2,5 mikrométernél kisebb átmérőjű szálló por részecskék 20%-os csökkentése. A célok eléréséhez szükséges intézkedések köréből – a lakossági hulladéktüzelés vonatkozásában – az önkormányzatok és a lakosság szerepvállalását fogalmazza meg. Az önkormányzatok feladatai között szerepel a jogszabályban előírt levegőtisztaság-védelmi feladatok teljesítése; a szennyezés nélküli, vagy a legkisebb levegőszennyezést okozó megoldások előnyben részesítése a közlekedésfejlesztést, iparfejlesztést érintő önkormányzati döntések során; az avar és a kerti hulladék égetésére vonatkozó helyi szabályozás megalkotása; szmogriadó tervek készítése, rendszeres felülvizsgálata és az új előírásoknak megfelelő módosítása; a lakosságot veszélyeztető levegőminőségi helyzet (szmogriadó) esetén a szükséges intézkedések megtétele (pl. gépjárműforgalom korlátozása); a lakosság folyamatos tájékoztatása. Az NKP a lakosság által megvalósítandó feladatokat is tartalmaz, mint például a háztartási tüzelőberendezések (pl. kályhák, kazánok, konvektorok) és a kémények rendszeres karbantartása; tisztább tüzelőanyagok használata; fűtőkorszerűsítés.⁴⁶

A szmoghelyzet elkerülése érdekében lehetőségként merül fel a közlekedésben a környezetet kevésbé károsító alternatív hajtóanyagok és hajtásrendszerek részarányának növelése, különösen az elektromos járművek elterjedésének elősegítése. A kibocsátások csökkentésén kívül szükség van forgalomszabályozási intézkedésekre is, amelyekkel a kibocsátás helye módosítható. A városokat elkerülő utak megépülésével csökken a közlekedésből eredő légszennyezettség a lakott területeken. Az infrastruktúra fejlesztése mellett a kerékpáros közlekedést, a kerékpársportot, rekreációt is támogatni szükséges.

A távfűtés versenyképességének javítására is szükség van a Megújuló Energia Cselekvési Tervben és a Nemzeti Energiastratégiában meghatározott célok elérése miatt is. A szálló por kibocsátás csökkentését szolgálják különböző, az energiahatékonyságot szolgáló pályázatok is. A földgáz emelkedő ára miatt a lakosság jelentős része áttért fatüzelésre. A háztartási tüzelés szerkezetváltása nem kedvez a károsanyag kibocsátás csökkentésének, a fa-, illetve szénttüzelés növeli a kibocsátott por mennyiségét is. A távfűtés versenyképességét támogatással és fűtőkorszerűsítési programokkal lehet elősegíteni.

Zöldberuházásokkal kell támogatni a régi kazánok cseréjét, a tüzelőberendezések fejlesztését. A jelenleg elérhető technológiák felújításával jelentős kibocsátás csökkenés is lehetővé válik.

Az ipari kibocsátók tevékenységének rendszeres ellenőrzése szükséges, továbbá kötelezése az elavult berendezések korszerűsítésére, az elérhető legjobb technológia (BAT) alkalmazására.

Az avar és kerti hulladékok égetésére vonatkozó tiltás miatt a házi komposztálás elterjedését kell elősegíteni támogatási rendszer kidolgozásával.

A kibocsátások forrásnál történő kezelését célzó uniós intézkedések elfogadása és végrehajtása járul hozzá a leghatékonyabban a levegőminőség javításához. Az uniós intézkedések önmagukban nem alkalmasak arra, hogy garantálják a határértékeknek való

⁴⁶ Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről, in: http://beszamolo2011.jno.hu/JNO_beszamolo_2011.pdf (2014.02.14.).

megfelelést, tagállami, regionális vagy helyi szinten további fellépésekre van szükség. Egyedül a tagállamok sem tudnak megbirkózni, erőfeszítései meghiúsulnának egy másik tagállam passzivitása miatt. Magyarország minden pontján törekedni kell arra, hogy az egészséges, tiszta környezethez való jog minél jobban érvényesüljön.

Bianka Enikő KOCSIS*
**The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of
the European Union****

A scientific conference, called „*The new hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union*” was arranged on May 6, 2014, in the building of Ludovika by the mutual organization of the Faculty of Public Administration of the National University of Public Service and the CEDR – Hungarian Association for Agricultural Law. The Act¹ CXXII of 2013 on the Transfer of Lands used for Agriculture and Forestry² which was came into effect on 1 May, 2014 added several reforms in connection with regulation of lands used for agriculture and forestry, for this reason some other conferences³ was also arranged with the same subject. This conference was held by reason of the European Commission had started to examine whether the Act is in harmony with the legislation of the EU, approximately two months ago. First part of the conference was chaired by Prof. Dr. *István Bukonics* (head of Doctoral School of Public Administration Sciences), while the second part of the conference was chaired by Dr. *Csilla Csák* (president of CEDR – Hungarian Association for Agricultural Law). Several well-known theoretical and technical specialists took part in this occasion. I will summarize their lectures and comments in this article.

The preliminary lecture, titled „Regulation of agricultural land ownership from the perspective of EU legislation and practice of courts” was held by Dr. *Ede János Szilágyi* (PhD, University of Miskolc – Faculty of Law⁴, associate professor).⁵ He talked

* Law student, University of Miskolc, Faculty of Law, e-mail: kocsis.bianka7@gmail.com

** This research was (partially) carried out in the framework of the Center of Excellence of Sustainable Resource Management at the University of Miskolc.

¹ Relating to the analysis of this see: 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 – Széchenyi István University, 2013, 359-366.; Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog*, 1997/12, 721-729.; Raisz Anikó: *Women in Agriculture – Country Report Hungary*, to appear; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar posztoszocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/január, 109-136.; Zsohár András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái, *Gazdaság és Jog*, 2013/4, 23-24.

² Hereinafter referred to as TL. Act.

³ See conference volumes published: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010.; Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2013.

⁴ Hereinafter referred to as UM-FL.

⁵ See in particular writings of János Ede Szilágyi in this topic: Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitantes and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 52-57.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields

about four topics. Firstly, he delineated what could be the main reasons of a special legal protection of agricultural lands nowadays. According to his opinion these are the followings: growth of the population, rising demand for foods, degradation of soil,⁶ and land grabbing (which is increasingly a world-wide problem).⁷ After that he showed the Western European models of the transfer of agricultural lands regulation. In this context he stated that the Hungarian regulation has two shortcomings comparing with other Western European countries: on the one hand the regulation of agricultural holdings, on the other hand the special agricultural rules of inheritance (which is in a close connection with the first shortcoming). In the third part of his lecture he outlined the relevant EU legislation and the main elements of the practice of the Court of Justice of the European Union,⁸ which must be taken into consideration. Finally, in the fourth part of his lecture he talked about the special elements of the Hungarian legislation, which are unique compared to other states' regulation. In this context he emphasized the regulation of ownership in connection with corporate bodies.

Dr. *Ágoston Korom* (PhD, National University of Public Service – Faculty of Public Administration, assistant professor)⁹ emphasized in his lecture (Land policy

(environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12, 119-123.; 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 Közszolgálati Egyetem, 110-111.; 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, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/9, 48-60.; Szilágyi János Ede: Földbirtok-politika és szabályozás az európai uniós normákban, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 89-101.

⁶ Relating to the Hungarian legal background and current challenges of land protection see: Farkas Csamangó Erika: Az agrártámogatások és a földvédelem, továbbá a talajvédelem összefüggései, in: Csák (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 91-106.; Farkas Csamangó: A kölcsönös megfeleltetés természetvédelmi és környezetvédelmi követelményrendszere, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 155-180.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 115-130.; Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák (edit.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2007, 108-117.; Horváth Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi” hatálya, in: Bobvos (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 209-229.; Pánovics Attila: A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, in: Bobvos (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 419-431.

⁷ Relating to the topic see in particular: Tanka Endre: Hogyan lehet Magyarország földje a magyarságé, *Kapu*, 2012/3, 32-42.; Tanka Endre: A föld nemcsak a mezőgazdaság ügye, hanem a nemzetvédelmi stratégia alapja, *Társadalomkutatás*, 2005/1, 5-26.; Tanka Endre: A globális tőkeuralom új korszaka a hazai birtokpolitikában, *A Falu*, 2004/3, 21-38.

⁸ Hereinafter referred to as ECJ.

⁹ See writings of Ágoston Korom in this topic: Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 13-24.; Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában, *Notarius Hungaricus*,

uncertainties in the Union legislation) that Land policy is situated in intersection of positive and negative forms of integration. He enhanced that the main reason of the uncertainties is that just a few number of preliminary rulings have been given by the ECJ in this matter yet. In these preliminary rulings the advocate-general of the ECJ pronounced that statements having reference to certain Member States shall not be applied to other states' ruling automatically. As compared with the others, the system of lands of the old Member States is stable, that is why there is a few litigation in connection with delimitation of transfer of lands. If the Commission brought more actions against the Member States for failure to fulfil an obligation, more preliminary rulings would be given in this matter. Further reasons of the low number of litigations are as follows: the number of individual disputes is also low, and national supreme judges interpret the criteria of the doctrine of *acte claire* too widely. Moreover, in this matter a significant changing had been occurred in the practice of the ECJ, since making the sentences in connection with land policy of old Member States: economic freedoms can be restricted by national coercive public interests, which were incompatible with the uniform internal market up to the present. The ECJ emphasized two principles of its examination relating to the admissibility of these restrictions: (a) a system of official authorization shall not be introduced, if the potentially concerned parties also take part in the authorization (b) a restriction is only could be introduced, if it is applied not only to the foreign states, but also to the existing institutions (which means that a gradual transformation of the existing institutions is also needed to set out the admissibility of the restriction). Finally, Dr. Ágoston Korom stated that the new Member States of the Union are more exposed to land policy uncertainties than the old Member States, because in their case the potential conflict of interests and the opportunity of legal disputes and litigations are more probable – in his opinion the Commission must take into consideration this.

Dr. habil. *János Vass* (CSc, Eötvös Loránd University – Faculty of Law,¹⁰ head of department, associate professor)¹¹ enhanced the following specialities in his lecture which was about the changes of the content of land use agreements: (a) lending was abolished from legal titles applicable to use of agricultural lands (until December 31, 2014 existing legal relationships also must be terminated). (b) number of persons eligible for beneficial interest and usufruct was also reduced – according to the Act V of 2013 on the Civil Code¹² beneficial interest could be established only for close relatives

2012/2; 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*, 2009/6, 7-16.

¹⁰ Hereinafter referred to as ELU-FL.

¹¹ See writings of János Vass in this topic: Vass: *A termőföldek, az erdők a természetvédelmi területek szabályozása és tulajdoni, használati korlátai*, habilitation thesis, Budapest, ELTE-ÁJK, 2007; Vass: A földtörvény módosítások margójára, in: Vass (szerk.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2003, 159-170.; Vass: *A földtulajdoni és földhasználati viszonyok a polgárosodó Magyarországon, rendszerváltás és földtulajdon*, CSc thesis, Budapest, MTA, 1994; Vass: Termőföld magántulajdon és földhasználat, *Magyar Jog*, 1993/11, 674-677.

¹² Hereinafter referred to as new CC.

(by contract), and for a maximum 20 year period. (c) Administrative organs became more significant by the new regulation. An approval of the agricultural administration body is needed to conclude a land use agreement. In Dr. János Vass's opinion it could be a problem in the future, because obligation of use is prescribed for agricultural lands thus a long administration term could cause difficulties. Whether the public administration detains or helps the operation of agriculture will be turned out in the future. It is a serious intervention to civil relationships of the parties that an approval of the agricultural administration body is needed to conclude a land use agreement, because this body has also the right to refuse the approval, which obstructs the formation of land use relationships. In certain cases the agricultural administration body is bounded to refuse the approval – e.g. if the real objective of the agreement of the parties is the evasion of law (in his opinion this case is defined too wildly), or the real objective of the land use agreement of the parties is the acquisition of ownership of the agricultural land. According to Dr. János Vass these cases are subjective refusal reasons, because concluding a leasehold contract is unsuitable for a subsequent acquisition of ownership. (d) He said that on behalf of supervision of legality the land use registration operating for years could be suitable for the supervision of land use relationships.

After Dr. János Vass's lecture dr. *Klaudia Holló* (ELU-FL, PhD-student)¹³ in her referral explained the rules of co-ownership of lands. She underlined the use of lands by co-owners. The basis of use of lands by co-owners is the settlement of the order of use and the agreement on division of use, as in case of leasehold of a part of the real estate in favour of a third party. Unanimous decision of all co-owners is needed to this. Act CCXII of 2013 stipulates that in certain cases approval of division of use must be regarded as granted (e.g. when the address of the co-owner is unknown hence he couldn't be noticed about the division offer). Cartograph is an inseparable part of the agreement on division of use. After making these documents, co-owners must to register to the land use registration. The real estate supervisory authority shall have the right to fine on behalf of urge the settlement on the order of use. However it could be a problem when the approval of certain co-owners must be regarded as granted to conclude the land use agreement and the co-owners use only a part of the land which fits to their share of property. Although the co-owners have the right to use the estate in a divergent measure, they mustn't be obliged to do it. According to dr. *Klaudia Holló* an amendment of the TL Act on behalf of duty of use could be prescribed to this case too.

Dr. *Csilla Csák* (PhD, UM-FL, head of department, associate professor)¹⁴ started her lecture (Possibilities and limits of legal recourse in the field of transfer of

¹³ See writings of *Klaudia Holló* in this topic: *Holló: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény földhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, Themis, 2013/3, 145-163.*; *Holló: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló T/7979. számú törvényjavaslat egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, Themis, 2013/June, 111-140.*; *Holló: A kiemelt oltalom alatt álló természetvédelmi területek állami tulajdonba vételéről, Themis, 2013/March, 111-128.*; *Holló: Az elővásárlási jogról mint a földforgalom korlátozásának közvetett eszközéről, Themis, 2014/1, 42-59.*

¹⁴ See writings of *Csilla Csák* in this topic: *Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, in: Roland Norer – Gottfried Holzer*

agricultural lands) with the definition of legal recourse – which is a legal instrument of enforcement of rights. There is a wide range of variety of these instruments: settlement made in extrajudicial procedure or in litigation; to start official or court proceedings; other special possibilities (e.g. alternative conflict management, conciliation, etc.). Arbitration proceeding is distinct from normal court proceeding, rules of normal court proceeding are not applicable to it (e.g. while arbitration court proceeding has only one grade, the normal court proceeding could have several grades). The link between them is the tight possibility to declare arbitration sentences null and void in a court proceeding. Act LXXI of 1994 stipulates the conditions of initiating arbitration proceedings, and situations when arbitration proceedings shall not be initiated (e.g. cases in connection with national assets). Arbitral tribunal operating next to the chamber of agriculture has exclusive competence in two situations, which means that in case of consent to arbitration proceeding alone the arbitral tribunal operating next to the chamber of agriculture could be chosen, and could proceed. In default of this consent or in case of illegal choice, the normal court shall proceed. These two situations are as follows: (a) Act CXXVI of 2012 on the Hungarian Agro-, Food Economy and Rural Development Chamber stipulates that in case of consent to arbitration proceeding the arbitral tribunal operating next to the chamber of agriculture has exclusive competence in legal disputes in connection with agro- economic activity. (b) According to the Act VII of 2014 only the arbitral tribunal operating next to the Hungarian Agro-, Food Economy and Rural Development Chamber could be chosen in agreements on ownership and right to use of agricultural lands. In the future, jurisdiction has to answer several questions raised in connection with the new complex regulation of transfer of lands correlate to arbitration and normal court proceedings alike. In course of administrative proceedings, judgement of approval of the authorities (perhaps of the statement of the local land committee) and in case of remedy review of the content of the approval are fundamental questions. Taking into consideration that there are official examination aspects on virtue of the approval could be or must be refused. Examination of the terms is complex and in many cases could be determined hard in an exact way. Legal recourse in arbitration and normal court proceedings raises

(edit.): *Agarrecht Jahrbuch – 2013*, Wien – Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 220-224.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek használatának új szabályai, in *Óstermelő*, 2014/1, 8-12.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, in: *Óstermelő*, 2014/2, 10-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről, in: *Óstermelő*, 2013/4, 7-10.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, in: *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, in: *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 20-31.; Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, 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, 69-79.; Csák Csilla – Prugberger Tamás: A termőföldek megszerzésére irányuló egyes jognyilatkozatok érvénytelensége, in: Pusztahelyi Réka (edit.): *A magánjogi kodifikáció eredményei: POT XV. tanulmánykötet: Edited material of lectures presented on the XV. National Meeting of Civil Law Professors, Place and date of the Conference: Miskolc, Magyarország, 2009.06.12., Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.*

several questions- the practice of sentencing will have great significance in answering them.

Approvals of the authorities were evolved in a special way, by two cases in the referral of dr. Zsófia Hornyák (UM-FL, PhD-student).¹⁵ In the first case (Budapest Capital Court, 2007) an agreement on creation ownership in favour of a Canadian citizen (about sale of an estate, concluded in 1992), while in the second (Supreme Court, 2011) case an agreement on creation ownership in favour of a Germanic citizen (about sale of an estate, concluded in 1996) was declared null and void by the court, because of the lack of approval of the authorities. In both of the cases Section 215. (1)-(3) of the Act IV of 1959 about the Civil Code¹⁶ was the basis of reference (in case of default of approval of the competent authority it declares agreements null and void, if the approval is needed to conclude these agreements). The Court stated that agreements in case had no legal effect, because these are non-existent according to the CC. Although since the accession to the EU in 2004 the Act LV of 1994 on Arable Land¹⁷ was added with the provision on which foreign and native citizens shall acquire the ownership of estates with equal conditions (and it was in force when these cases were considered), but this provision of the Act had no relevance in these cases.

Dr. István Olajos (PhD, UM-FL, associate professor)¹⁸ started his lecture with the construction of proceedings on exercising the rights of preemption and first refusal

¹⁵ See writings of Zsófia Hornyák in this topic: Hornyák Zsófia: Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrsgesetzes, in: Stipta István (edit.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományosrendezési és Nemzetközi Osztály, 2013, 5., Place and date of the Conference: Miskolc-Egyetemváros, Magyarország, 2013.11.07.

¹⁶ Hereinafter referred to as CC.

¹⁷ Hereinafter referred to as AL. Act.

¹⁸ See writings of István Olajos in this topic: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 93-110.; Olajos István: A termőföld 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 Közszerológiai Egyetem, 2013.; Olajos István – Gyurán Ildikó: Magyar Nemzeti Jelentés – Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában = The Hungarian National Report on Rural Use and Protection of Land in the Countryside, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12, 79-107.; Olajos István – Raisz Anikó: The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and Regions and in the WTO, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/8, 39-57.; Olajos István – Prugberger Tamás: Termőföldbirtoklás, hasznosítás és forgalmazás a családi gazdaság elősegítésének új jogi szabályozása tükrében, *Magyar Jog*, 2002/5, 286-295.; Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltozások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi Jogász*, 2002/10, 13-17.; Olajos István: A termőföldről szóló törvény módosítása – avagy mi fér bele a száz napba?, *Napi Jogász*, 2002/8, 8-12.; Olajos István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásáról, *Napi Jogász*, 2002/4, 7-12.; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld -tulajdonszerzés területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.; Olajos István: A haszonbérleti szabályozás árnyoldalai, *Magyar Jog*, 2001/2, 21-24.

for lease before the notary.¹⁹ TL. Act added several reforms, although these rights were established previously. Prior that the notary only aggregated the preemption and first refusal for lease offers, however the notary is obliged to upload the agreements in force, signed by the parties to the Government Portal, and then to post it to the bulletin board of the local government for a 60 or 15 day period term. The notary has to draw out the sensitive personal data in the agreements in both cases. According to Dr. István Olajos uploading to the Government Portal and the electronic posting could be equal in two ways: (a) if the NFA does not want to exercise the right of preemption, only after the electronic upload would have to post the agreement to the bulletin board of the local government. Lawyer of the NFA would have one week to make this statement in e-mail. (b) Prescription of confidentiality of seller and of direct upload of anonymised agreements. The person entitled to exercise right of preemption is obliged to make personal statement by the TL. Act. He has to make this statement before the notary after certifying his identity. The notary shall make a minute about this. In course of this proceeding the notary needs to know the definition of farmer, and what certifications are needed to verify this status. However at this time the notary has not got suitable means to know these, for this reason right of inspection should be ensure to them to the registrar of farmers. In the third stage of the proceeding the notary examines that are there any legal statements connected to the statement of acceptance (but the notary does not examine the content of the statement). If there is any failure in the notary proceeding, the agricultural administration body will be obliged to refuse the approval of the agreement. A question is raised: do the parties enforce their claim against the notary or the agricultural administration body in this case? According to the TL. Act, proceeding on exercising rights of preemption and approval of sales contract by the competent authority are associated proceedings, and in the course of these proceedings the notary sends the docket to the agricultural administration body or to the seller directly. Thus the best alternative of the solution of this question could be if the notary makes the docket in the form of a decision, and afterwards he should send it to all of the clients and to the agricultural administration body. After that persons interested should have an 8 day appeal deadline. Dr. István Olajos talked about the proceedings of Local Land Committees in the second part of his lecture. A big question in connection with this, that will this committees be established. Since the notaries could not establish these committees, the local organs of the chamber of agriculture were authorized to exercise their competences. The European Commission has cons against the establishment of the Local Land Committees, because these committees will be made up of local farmers, hence their impartiality is questionable. Therefore according to the lecturer, the subjective reasons for exclusion should be expanded to all reasons of impartiality in the act. Since the Local Land Committees are not independent administrative bodies, their decisions could be reviewed by the charge of the ruling of agricultural administration body. It is problematical that the Local Land Committee has

¹⁹ Relating to rights of preemption and first refusal for lease see: Hegyes Péter: *Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben*, in: Bobvos (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Leszkoven László: *A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései*, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXII (2004), 393-403.

not got duty on reasoning in course of making its resolution. However since the agricultural administration body is an administrative body, the Act CXL of 2004 sets the duty to reasoning to it. That is why it may be occurred, that the agricultural administration body has to decide and reasoning without the knowledge about the reasons of the Local Land Committee. Thus in Dr. István Olajos' opinion, the Local Land Committees could be suitable for do their tasks, if they will have members who are practised in interpreting agreements to.

Mrs. *Farkas dr. Mónika Molnár* (notary, Kesznyéten – Girincs)²⁰ examine the problems mentioned in the lecture of Dr. István Olajos by a practical aspect in her referral. In her opinion the new laws change the basis of the notary proceeding. At present the most significant problem for the notaries is that as long as they do not know these new laws, they cannot help to the clients. At this time notaries have to fight with the following problems: (a) they are obliged to check the status of farmer – they know the legal definition of it, but they do not have the right of inspection to the registrar concerning. (b) Agreements in connection with agricultural lands must be written on security paper – although lawyers are liable for the validity of them, but the notaries also need to look them, in order to check them. (c) Prior that, if not the person entitled handed the agreement in for posting, the notary had the right to consider whether to post the agreement or not. – However under the new laws the notary is obliged to refuse the posting. (d) It is also questionable: what is happening with the Local Land Committees established illegal. (e) Although laws are ensure the right to limited acquisition of ownership for local governments in order to implement public employment objectives, but it has not regulated that how long have to the local governments use this areas for this purpose (since it has to ensure the public employment, until the state provides support). (f) Until 30 April, 2014, several application were requested in the old schema – do the notaries obliged to post them or not?

'Fraudulent contracts'²¹ in relations with the new Hungarian regulation of lands was the title of the lecture of Dr. *Pál Bobvos* (CSc, University of Szeged, associate professor).²² In his opinion 'fraudulent contracts' are contracts hidden from the real

²⁰ See Dr. Farkasné Molnár Mónika: Termőföldvédelem a gyakorlatban, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 107-113.

²¹ These are typically false transactions aiming at evasion of regulations limiting the acquisition of ownership or use of agricultural lands. These contracts can embody several transactions which are normally disguised and fraudulent contracts. Hereinafter referred to as 'fraudulent contracts'.

²² See writings of Pál Bobvos in this topic: Bobvos: A szerződésen alapuló földhasználati jogok, in: Csák (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 37-49.; Bobvos: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 2004; Bobvos: A földhaszonbérlet, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása, in: Tóth Károly (edit.): *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2002, 55-79.; Bobvos: A birtokrendezés szükségessége a gazdaságos és ésszerű mezőgazdasági termelés tükrében, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 1998; Bobvos: A termőföld árumozgásának változásai, *Magyar Jog*, 1989/9, 779-786.; Bobvos: A magánszemélyeket érintő termőföld-tulajdonszerzési korlátozások, *Magyar Jog*, 1988/7-8, 636-646.

estate supervisory authority, which aim at forbidden legal transactions. That is why we cannot talk about 'fraudulent contracts' in general. Only contracts coming out into the open could be examined which are likely to be disguised transactions, covering illegal acquisition of ownership. Regarding to its origin, these are the followings: (a) agreements ensuring gratuitous use, (b) lending agreements, (c) any other obligations ensuring free use, which are concluded between persons who are not relatives or familiar to each other. By making 'fraudulent contracts' subject to legislation, certain civil transactions were criminalised. Rest of these transactions really do not become public: such as donation or sales contracts without dating, or which are written but not submitted, (a) some of them have never been appropriate for eventuating legal effect (e.g. attempts to apportion the ownership of lands), (c) some of them could affect only indirectly, such as acquisition of ownership by forest management association, or disguised loan with mortgage, (d) preemption and option agreements had to pass persons eligible for right of preemption (e.g. the state). Dr. Pál Bobvos enhanced two types of transactions which are potential 'fraudulent contracts': acquisition of ownership by adverse possession, and beneficial interest constituted by agreement. In reference to adverse possession, he emphasized that adverse possession appertains to original property acquisition modes, and it constitutes ownership in favour of the adverse possessor (administrative decision in principle 1551/2006), furthermore good faith is not needed to it, only the continuous possession as his own (a 'fraudulent contract' is sufficient for proving the latter). Since this transaction did not belong to under the regulation of AL. Act, regulation of CC. are applicable to it, for this reason anybody (also the foreigners) could acquire the ownership of agricultural lands. Afterwards two questions are rising: can be expelled the adverse possession in virtue of the land use registration and the regulation of TL. Act. Legal title of land use must be reported to the real estate supervisory authority – the prosecutor has the right to compare the statement of former owner with land use registration. In case of deviation he has the right to act, if a 15-year-long time did not expired until the use of land with legal title. According to the TL. Act approval of the agricultural administration body is also needed to the acquisition of ownership by adverse possession (the agricultural administration body examines e.g. whether the intention of the parties aiming at evasion of limits of ownership acquisition or not). However these provisions of the TL. Act are applicable only to transactions made before 30 April, 2014. But what is happening with applications for registration handed in after this deadline, if the adverse possession occurred before 30 April, 2014? An argument next to the registration is that the Constitutional Court settled in several decisions that pronouncing an activity as illegal with retroactive effect is unconstitutional, furthermore according to the CC. acquisition limiting regulations which are coming into effect after adverse possession had occurred, do not expel ownership acquisition. An argument against the registration is that the Constitutional Court enhanced that the reformed civil laws are applicable to the ongoing transactions. In connection with beneficial interest constituted by agreement Dr. Pál Bobvos emphasized that the AL. Act declares agreements constituting beneficial interest on agricultural lands null and void from 1. January, 2013 (except for in favour of close relatives). This provision is passed the test of constitutionality. TL. Act also sustains this regulation, which shows towards to the termination of beneficial interest of agricultural lands.

Referral relating to the lecture of Dr. Pál Bobvos was held by dr. Péter Jani (University of Szeged, PhD-student).²³ First of all, he enhanced that the number of 'fraudulent contracts' cannot be estimated easily, because the most essential element of it is the secrecy and they cannot be defined properly. Actions against them are old problems, which came to the front by the accession to the EU. Section 345. TFEU.²⁴ declares that the Treaties shall not infringe property ownership of the Member States. However regulations of the Member States must be in compliance with the fundamental principles of EU law. Nevertheless any EU citizen shall not acquire agricultural land ownership in another Member States with the infringement of the laws of this Member State – consequently 'fraudulent contracts' are illegal according to the EU law. Dr. Péter Jani agrees that 'fraudulent contracts' should be punished, if they violate public interests, in virtue of limitation of ownership acquisition will be required – however prohibition of acquisition of agricultural land ownership by foreign citizens and organizations is not such a public interest. Nevertheless restriction of speculation became required at the same time with the elaboration of the Common Agricultural Policy²⁵. It is strengthened by the practice of the ECJ under which obstructing investments in real estates aiming at speculation is one of the public interests which are appropriate for limitation of the four fundamental freedoms. With reference to the lecture of Dr. Pál Bobvos, he mentioned that in case of acquisition of ownership by adverse possession applications for registration to the real estate register must be considered on the basis of laws which are in effect at the time of submission. Thus in case of adverse possession had been occurred before 30 April, 2014, District Land Offices should act on the basis of application for registration after the permission of the agricultural administration body (County Land Office).

Dr. József Alvincz (PhD senior advisor, Ministry of Rural Development²⁶)²⁷ evolved the regulation of holdings. In his opinion TL. Act also could be interpreted as the supplement of Agricultural Holding Act.²⁸ According to holding economy he underlined the followings: in case of old Member States, rules relating to agricultural

²³ See writings of Péter Jani in this topic: Jani: 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.; Jani: The right of preemption and arable land: New rules, new methods?, *Review on Agriculture and Rural Development*, 2012/1, 296-301.; Jani: Alaptörvényünk és a termőföld védelme, in: Verebélyi Imre (edit.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*, Győr, SZE-ÁJK, 2012, 292-301.; Jani: A földbirtok-politika alkotmányossága, *Glossa Iuridica*, 2012/1, 62-66.

²⁴ Treaty on the Functioning of the European Union.

²⁵ Hereinafter referred to as CAP.

²⁶ Hereinafter referred to as MRD.

²⁷ See writings of József Alvincz in this topic: Alvincz: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111-121.; Alvincz: A „Földügyi törvénycsomag” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra, *Polgári Szemle*. 2013/3-6, Alvincz: Agrárkérdések, alapkérdések, a termőföld, *Gazdálkodás*, 2010/6, 650-656.; Alvincz József – Schmidt Rezső: A birtokrendezés főbb kérdései Magyarországon, különös tekintettel a földeserére, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/10, 26-32.; Alvincz: Az Európai Unió új agrártámogatási rendszerének várható földpiaci hatásai, *Külgazdaság*, 2008/5-6, 59-73.

²⁸ Hereinafter referred to as AH Act.

economy (land ownership, use of land, regulation of holdings) reflect to traditions, while in Hungary land structure desirable for the government and the society was endeavoured to shape. Expiry of the land moratorium makes new tasks for the legislators. Determination of legal form, size, and relations to other enterprises of enterprises is one of these tasks. In the EU law three factors must be taking into consideration to decide whether the enterprise is a family homestead or not: scope of activity, sales revenue, number of employees outside the family homestead. According to the Hungarian laws possession size and economic size also must be taken into consideration. Separating systems of lands and holdings is greater in Hungary than in other Western European countries. Another distinction is that e.g. in Germany and Switzerland people also stick to the land emotionally (they sell it to neighbours, or other familiars), in Hungary they do not. Four factors must be taking into consideration to form the regulation of holdings: (a) land policy factors – the objective of it is to obstruct using land in an undesirable size. (b) Agricultural economy factors (taxation²⁹, credit, mortgage) – determination of sort of things which are suitable for basis of mortgage is needed. Furthermore a lower and an upper economic threshold also must be considered. (c) Personal factors – holding regulation must reflect only to holdings, not to the changing of owner. The sense of holding regulation is to set off the ‘one person – one holding’ principle. (d) Other factors: making the rules of succession and alienation of certain parts of the holding is also needed to preserve operability and viability of the holding. The evolving holding regulation has two ways: enterprise or civil – politics will choose it.

The title of the lecture of Dr. *Mihály Kurucz* (PhD ELU-FL, associate professor)³⁰ was the Transfer rules pertaining to types of complex of things³¹ according to the TL. Act and other Hungarian laws reflecting to EU law. First of all he examined that from the aspect of agricultural holdings which means complex of things and property (Betrieb) or from the aspect of undertakes (Unternehmen) have to create the

²⁹ Relating to legal aspects of taxation on agriculture see: Nagy Zoltán: Az agrárszektor adójogi szabályozása, in: Csák (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2005, 188-205.; Nagy: Az agrárszektor adójogi szabályozása, in: Csák (ed.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 309-326.; Nagy: Az agrárszektor különleges adójogi szabályozásának alapkérdései, in: Csák (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 306-322.; Nagy: Az agrárium adójogi szabályozása, in: Csák (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 315-335.; Nagy: A mezőgazdasági tevékenységet végzők adójogi szabályozása egyes jövedelemadóknál, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus XXIII/2 (ann. 2005), 333-349.

³⁰ See writings of Mihály Kurucz in this topic: Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.; Kurucz: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part II, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/10, 3-9.; Kurucz: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part III, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/11, 10-17.; Kurucz: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136.; Kurucz: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 151-176.; Kurucz: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2013, 55-77.

³¹ Universitas rerum.

regulation model. Betrieb type model (Hofrecht) can be used for enterprises which are not structured and have no legal personality. In case of these enterprises, holding type regulation is unnecessary, because the regulation of subjects at law (Act of Cooperatives, CC., etc.) ensure the regulation and the legal certainty in external and internal legal relationships alike. For example in case of transfer of parts of holding they also allowed to use the holding type regulation. In the lack of holding regulation TL. Act has two special rules (evolving in the practice of courts) for 2 transactions inter vitals in connection with complex of things. Primarily it is pertaining to complexes of the same-type-things.³² However complexes of the different-type-things³³ also appeared in the TL. Act in connection with the regulation of so-called allowances pertaining to transfer of farms. According to the TL. Act complex of things has two types: complex of the same-type-things (universitas rerum coherentium – land parcel regulation model), and complex of the different-type-things (universitas rerum distantium – holding regulation model). According to the TL. Act land parcels are complex of the same-type-things – in case of neighbouring lands and lands belonging to the holding centre too. Potentate rights were expanded by both type of regulation. Redistributive land exchange would embody the first regulation model, but the TL. Act is negligent in this question. However potentate rights are ceased in connection with transfer of holdings/farms. Transfer of holdings means the transfer of whole agricultural complex of property. Changing of internal structure of the subject at law is not transfer of holding, since in case of that the owner or user of the farm/holding is the same person (the subject at law) – only the structure of ownership (general partner becomes limited partner, new partner appears) of it will be changed. Expanding of exercise of preemption and first refusal for lease rights is an essential reform of the TL. Act. It eliminates selection in case of sale and lease of more lands, and the land growing aspirations of the neighbours. If the subject of the legal transaction is the farm, the transaction must be concluded to the whole unit of the farm. In case of universitas rerum distantium unity is established by concerning to the holding centre. TL. Act stipulates the definition of agricultural holdings: *“unity of agricultural production factors (land, agricultural instrument, other elements of property) with the same objectives, which is also a farming unity because of the economic linking”*. But the Act does not mention that is it a unity of things or a unity of farmers. Many fields needed to be regulated by the legislator. One of these is that a person how many holdings, holding centres could have (principle of ‘one farmer – one holding’ or ‘one farmer – more holdings’). Holding regulation model is alien to the Hungarian legislation practice. According to the TL. Act in regulation of undertakings a direct or indirect ownership limiting regulation (which is also known in capital,- and media markets) is unavoidable.

Referral connecting to the lecture of Dr. Mihály Kurucz was held by dr. *Orsolya Papik* (ELU-FL, PhD-student). The starting point of her referral was Article P) of the Fundamental Law, which stipulates that agricultural holdings must be regulated in cardinal acts. The rest of the Western European countries have independent agricultural holding acts, however Hungary has not, the TL. Act contains only the elements of it. Thus the definition of agricultural holdings can be approached from three views: (a)

³² Universitas rerum coherentium.

³³ Universitas rerum distantium.

subject of transfer, (b) complex of property, (c) unity of rights and obligations. Dr. Orsolya Papik applied the first view, so she examined agricultural holdings as complexes of things. Her starting point was the Roman Law, in which the definition simple³⁴ and multiple³⁵ things, complexes of things, and instruments³⁶ were distinguished. According to the Roman Law the land and its instruments have been composing economic unit for ages. In dr. Orsolya Papik's opinion regulation of agricultural holding has all the signs of the complex of things. The land is the basic unit of it – changings in connection with the land have influence on its accessories without special acts, but on its instruments not. Finally she emphasized three problems relating to the current regulation: (a) TL. Act allows to transfer more agricultural lands as unit only between neighbours, or persons pertaining to the same holding centre; (b) fragmentation of lands could be emerged in case of death of a person who possessed more agricultural lands, because heirs has the chance to select in the estate; (c) if an agricultural holding is operated by spouses, it will disintegrate in case of their divorce.

Prof. emeritus Dr. *Tamás Prugberger* (DSc, UM-FL)³⁷ wanted to answer the question: how could be the Hungarian lands used for agriculture and forestry kept in Hungarian citizens' hands, while the regulation is in compliance with EU law. In the historical introduction he talked about that during the socialism all agricultural land must be taken into collective farms. However the ages '90 was a turning point. According to the Transitory Act (Act II of 1992) collective farms had to take agricultural lands into separated foundations. However people get only compensation tickets instead of their former lands, with which they could take part in auctions. Nevertheless not all of them wanted to crop the lands and forests bought in these auctions. Subsequently stooges from the west were appeared – since then lands had only symbolic price, which the foreign investors doubled, and they acquired the ownership of agricultural lands and forests through stooges, by 'fraudulent contracts'. Dr. Tamás Prugberger has two proposals relating to the current regulation: (a) he defined as a problem that the TL. Act does not rule the special succession of agricultural farms and agricultural lands. To solve that problem he proposed to pass the

³⁴ Res simplex.

³⁵ Res composita.

³⁶ Instrumentum.

³⁷ See writings of Tamás Prugberger in this topic: Prugberger: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/9-10, 62-65.; Prugberger – Szilágyi: Földbirtok-politika az európai uniós és tagállami normákban, in: Csák (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2006, 82-96.; Prugberger – Szilágyi: Földbirtokszerkezet és szabályozás Nyugat-Európában, *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 2004/8-9, 38-41.; Prugberger – Szilágyi: Földbirtok-politika az EU-ban, in: Csák (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 69-83.; Prugberger: A Nemzeti Földalap kérdése az Európai Gazdasági Térség államaiban, *Cég és Jog*, 2002/10, 3-4.; Prugberger: Földügyletek Európában, *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 1999/7-8, 11-14.; Prugberger: A földhasználati ellenőrzés hiányosságai, *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 1999/11, 26-28.; Prugberger: 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.; Prugberger: A gazdálkodó szervezetek termőföld tulajdon kérdéséhez, *Gazdaság és Jog*, 1997/12, 21-22.; Prugberger: Néhány gondolat a magyar földtörvény-módosítási tervezethez, *Valóság*, 1997/10, 27-44.

Western European model. In these western countries there are special hereditary rules next to general rules, aiming at keep as a unit the land after death of the farmer. (b) In connection with agricultural holdings he proposed to make an AH. Act. This Act should have to determine the followings: conditions and rules of organization, use and utilization of farms and agricultural holdings as economic units by sales contraction or donation; acquisition of ownership by succession; right of use and acquisition of rights based on lease or leasehold; the right of use of the widow in case of the death of the owner or the lessee.

In the last lecture Dr. *Anikó Kátai* (head of department, Internal Market and Legal Department of the EU) examined EU laws pertaining to Lands used for Agriculture and Forestry. She emphasized that objectives of establishment of the EU contained economic goals too besides ensuring the peace, security, and stability. Objectives of the EU encompass setting off market economics, ensuring anti-discrimination, moreover the establishment of a uniform internal market and ensuring the four fundamental freedoms. These can be limited by the Member States only with the reference to public order, public security, and public health. However there are some coercive public interests concerning only to agricultural lands (so on the basis of these interests ownership acquisition also can be limited). The European Commission normally bewares of encroaching to cases of the Member States in connection with agricultural lands, that is why it does not initiate actions for failure to fulfil an obligation when regulation of the Member States infringes EU law in this field. The Commission of the European Community vs. Graceland case (1987) is an exception. According to the Commission the Greece national rule which forbade the acquisition of properties situated next to the borders was infringed EU law. Relating to this case the ECJ enhanced that if a case pertains to special anti-discrimination situations, general anti-discrimination rules shall not be applicable to it. The ECJ categorized the Greece national regulation as falling into these special anti-discrimination situations.

After the lectures the first comment was held by Dr. *István Kapronczai* (PhD, director general, Research Institute of Agricultural Economics),³⁸ who drew attention to the need of a rapid establishment of a long-term steady land policy, which has to be transmitted to the farmers too. Politics, lawyers and economists have great importance on that. Urgency of the action is confirmed by the bad financial situation of the state – agriculture is one of the most profitable industries in Hungary. Dr. *Zoltán Mikó*³⁹

³⁸ See writings of István Kapronczai in this topic: Kapronczai: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára, in: Korom (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 79-92.; Kapronczai: Birtokméret, felszereltség, hatékonyság, *Agrofórum*, 2011/11, 10-16.; Kapronczai: A földbirtok-politika lehetséges irányai, *Gazdálkodás*, 2011/1, 52-69.; Kapronczai: A földbirtok-politika választ igénylő kérdései, *Gazdálkodás*, 2010/2, 191-201.

³⁹ See writings of Zoltán Mikó in this topic: Mikó: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök, in: Korom (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 151-163.; Mikó: A föld használatához kapcsolódó vagyoni értékű jogok forgalmazásának várható hatásai a földügyi szabályozásra, *Gazdaság és Jog*, 2008/3, 13-20.; Mikó: A nemzeti vagyon részét képező termőfölddel való gazdálkodás egységes rendjének kialakítási lehetőségei, *Gazdaság és Jog*, 2004/4, 22-27.; Mikó: Új

(National University of Public Service – Faculty of Public Administration, associate professor; president of the Hungarian Chamber of Agriculture⁴⁰) enhanced that land regulation of all EU Member States has elements embodying national land policy value judgements. If the Commission criticized the Hungarian regulation, it would have to examine the land regulation of the other Member States too – however it is unrealistic because of the sensitiveness of the topic. In his opinion the AH. Act should have to regulate farming as enterprises and internal wealth relations of private agricultural undertakings, moreover it should have to set special hereditary rules. In connection with the HCA he emphasized that: (a) the HCA supplies the tasks of Local Land Committees transitionally, and it has established the procedures needed, (b) several land specialists are judges of the Arbitral Tribunal operating next to the HCA, and public trust has a great importance in functioning of the Arbitral Tribunal. *András Téglási* (National University of Public Service – Faculty of Public Administration, assistant professor, Department of Constitutional Law) talked about constitutional aspects of the agricultural land regulation in his comment. Significant Constitutional Court decisions have not been made since coming into force of the Fundamental Law (except for 3199/2013. (X.31.) Constitutional Court decision about the examination of the ex lege termination of beneficial interest on agricultural lands). For this reason former Constitutional Court decisions⁴¹ must be taken as basis, especially the 35/1994. (VI. 24.) Constitutional Court decision – according to this decision limitations of the AL. Act are constitutional, until according to an objective deliberation the considered sensible reasons of the limits are existing⁴². However it is questionable that how long and on what basis have been existing these reasons since coming into force of the Hungarian Fundamental Law (1 January, 2012). In his opinion it is a promising sign, that (in contrast with the former Constitution) text of the Fundamental Law contains rules of agricultural lands – according to the Fundamentals, Article P) agricultural land is one of the natural resources, which have to be protected. Nevertheless we have to

agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, *Gazdaság és Jog*, 2004/12, 21-24.; Mikó: Termőföld, mint hitelfedezet, *Gazdaság és Jog*, 2003/4, 16-21.

⁴⁰ Hereinafter referred as to HCA.

⁴¹ See: Andorkó Imre: A tulajdonhoz való jog védelmének kialakulása, *Debreceni Jogi Műhely*, 2013/1, 1.

⁴² See detailed analysis of the decision: Téglási András: A földtulajdon alaptörvényi védelme a 2014-ben lejárt moratórium tükrében, *Jogtudományi Közlemény*, 2012/11, 449-460.; Téglási András: Termőföldvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az Alaptörvényben, in: Korom (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2013, 93-107. Relating to the topic in English see: Téglási András: The constitutional protection of agricultural land in Hungary with special respect to the expiring moratorium of land acquisition, in 2014, *Jogelméleti Szemle*, 2014/1, 155-175.; Téglási András: The protection of arable land in the basic law of Hungary with respect to the expiring moratorium of land acquisition in 2014., *Acta Universitatis Brunensis Iuridica*, Brno, 2013, No 442, 2442-2465., homepage of Masaryk University, in http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/TeglasiAndras.pdf (2014.05.21.)

take into consideration the practice⁴³ of the European Court of Human Rights (in Strasbourg), which (like the Hungarian Constitutional Court) protects only the acquired ownership, and not the procedure of acquisition. However the ECJ in Luxembourg also emphasized in its decisions the limitations resulting from social commitments – thus examination the relation⁴⁴ of the practices of the two courts will be interesting – since the Treaty of Lisbon stipulated that the Union shall join to the Agreement on protection of human rights and fundamental freedoms. Dr. Péter Roszjke (managing director – Biokontroll Ltd.) talked about ‘fraudulent contracts’ as a practising agro-specialist. According to his experiences farmers interpret all transactions as ‘fraudulent contracts’, which was used for evasion of their right of preemption. These farmers stick to their expectations (agricultural land must to remain in their ownership), but they do not know the frames of the realization of it. In their opinion lawyers have to solve this problem. He recently took part in an Austrian conference, on which he could talk with several Austrian farmers, who agree with the ambitions of the Hungarian farmers.

Péter Tóth (managing director, Agráreurópa Ltd.) underlined that questions relating to agricultural lands have not only legal aspects, but professional, wealth, social, and political too. For this reason finding the balance between the aspects is needed to answer these questions. In connection with the AH. Act he proposed to decide on the basis of competitiveness on determination of maximum size of holdings. Relating to the problem of land ownership acquisition of foreigners he emphasized that actions of speculators must be restricted, and not the actions of people who can develop the Hungarian agriculture. Thus he support the migration of foreign farmers, in order to farming in Hungary (e.g. by lease) – for example calling on Dutch specialists to the pig production sector. Dr. Tamás Andréka (head of department, Legal Department, Ministry of Rural Development) underlined the following topics in his comment:⁴⁵ (a) e.g. ruling of limitation of agricultural land ownership acquisition of legal bodies, and size-provisions were great challenges in the relation between Hungarian and EU law. (b) Against the opinion of Dr. Mihály Kurucz, he thinks a ‘minimalist approach’ would have to be applied to agricultural holdings, which means a ‘Taxation Law styled regulation. (c) Prescription of local residence as a condition of agricultural land ownership acquisition infringes the practice of the ECJ. (d) Since beneficial interest is not suitable for agricultural land ownership acquisition, the parties have the right to conclude leasehold contracts for a long-term, and to sustain the existing legal relationship between them.

⁴³ See: Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 241-253. See as curiosity about the relevant parts of Inter-American Human Rights System: Raisz Anikó: *Az emberi jogok fejlődése az Emberi Jogok Európai és Amerikaközi Bíróságának kölcsönhatásában*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 146.

⁴⁴ See more about practices of the Courts: Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-7.

⁴⁵ See writings of Tamás Andréka in this topic: Andréka: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.

KOCSIS Bianka Enikő*
Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből**

A Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara és a CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület közös szervezésében a Ludovika épületében került sor 2014. május 6-án „Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből” elnevezést viselő tudományos konferencia megrendezésére. A 2014. május elsején hatályba lépett mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény¹ rengeteg újítást hozott a mező- és erdőgazdasági földek jogi szabályozását illetően, ezért a közelmúltban már több konferenciát² is rendeztek hasonló tárgykörrel. E konferencia apropóját az adta, hogy körülbelül két hónapja az Európai Bizottság vizsgálni kezdte a törvény uniós joggal való összhangját. A rendezvény első felét Prof. Dr. *Bukovics István*, a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola vezetője, míg a második részét Dr. *Csák Csilla*, a CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület elnöke vezette le. Az eseményen több neves elméleti, illetve gyakorlati szakember is részt vett. E cikkben az ő előadásait, hozzászólásait mutatom be röviden.

A felvezető előadást Dr. *Szilágyi János Ede* (PhD, ME-ÁJK, egyetemi docens)³ tartotta Mezőgazdasági földek tulajdoni szabályai uniós jogszabályok és bírósági

* Joghallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, e-mail: kocsis.bianka7@gmail.com

** A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Fenntartható Természeti Erőforrás Gazdálkodás Kiválósági Központ keretében valósult meg.

¹ Ennek elemzése kapcsán lásd még: 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 – Széchenyi István University, 2013, 359-366.; Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog*, 1997/12, 721-729.; Raisz Anikó: *Women in Agriculture – Country Report Hungary*, megjelenés alatt; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar posztszocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/január, 109-136.; Zsohár András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái, *Gazdaság és Jog*, 2013/4, 23-24.

² Lásd az ezek alkalmával kiadott konferenciaköteteket: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010.; Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2013.

³ Szilágyi János Ede a témára vonatkozó munkái közül lásd különösen: Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 52-57.; 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, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12, 119-123.; 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 Közszerződési Egyetem, 110-111.; 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, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/9, 48-60.;

joggyakorlat tükrében címmel. Előadásában négy témát érintett. Elsőként azzal foglalkozott, hogy napjainkban különösen milyen körülmények indokolhatják a mezőgazdasági földek kiemelt jogi védelmét. Az előadó ilyenként azonosította a népesség növekedése és így a fokozódó élelmiszerkereslet mellett, a világ termőtalaj készletének csökkenését,⁴ valamint a világszinten fokozódó földvásárlást,⁵ az angol nyelvű szakirodalomból ismert ún. *land grabbinget*. Másodikként foglalkozott azzal, hogy Nyugat-Európa országaiban milyen modellek mentén történt a mezőgazdasági földek forgalmának jogi szabályozása. Ennek kapcsán megállapította, hogy a magyar szabályozás alapvetően két ponton van még lemaradásban a nyugati országokhoz képest: egyrészt a mezőgazdasági üzemszabályozással, másrészt – az előbbivel szorosan összefüggő – speciális agráröröklési szabályokkal. Előadásának harmadik részében vázolta az EU vonatkozó jogi előírásait, és az Európai Bíróság megkerülhetetlen joggyakorlatának fontosabb elemeit. Végül, előadásának negyedik részében kitért a magyar szabályozás speciális, más országok szabályaihoz képest unikális jellemzőire, e között nevesítve a jogi személyekre vonatkozó tulajdoni szabályokat.

Dr. Korom Ágoston (PhD, NKE-KTK, tanársegéd)⁶ Birtokpolitikai bizonytalanságok az Unió jogában című előadásában hangsúlyozta, hogy a birtokpolitika a pozitív, és negatív integrációs forma metszéspontjában helyezkedik el. Kiemelte, hogy a bizonytalanságok fő indoka, hogy az Európai Bíróság előtt még kevés olyan ítélet született ebben a kérdéskörben, amelyek tipikusan előzetes döntéshozatali eljárásból

Szilágyi János Ede: Földbirtok-politika és szabályozás az európai uniós normákban, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 89-101.

⁴ A földvédelem hazai jogi háttere és aktuális kihívásai kapcsán lásd: Farkas Csamangó Erika: Az agrártámogatások és a földvédelem, továbbá a talajvédelem összefüggései, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 91-106.; Farkas Csamangó: A kölcsönös megfeleltetés természetvédelmi és környezetvédelmi követelményrendszere, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 155-180.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 115-130.; Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2007, 108-117.; Horváth Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi” hatálya, in: Bobvos (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 209-229.; Pánovics Attila: A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, in: Bobvos (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 419-431.

⁵ A téma kapcsán lásd különösen: Tanka Endre: Hogyan lehet Magyarország földje a magyarságé, *Kapu*, 2012/3, 32-42.; Tanka Endre: A föld nemcsak a mezőgazdaság ügye, hanem a nemzetvédelmi stratégia alapja, *Társadalomkutatás*, 2005/1, 5-26.; Tanka Endre: A globális tőkeuralom új korszaka a hazai birtokpolitikában, *A Falu*, 2004/3, 21-38.

⁶ Korom Ágoston a témára vonatkozó munkái közül lásd különösen: Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2013, 13-24.; Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában, *Notarius Hungaricus*, 2012/2; 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" lejárta követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.

származnának. Ezekben az előzetes döntéshozatali eljárásból származó ítéletekben a Bíróság Főtanácsosa kimondta, hogy az egyes tagállamok vonatkozásában tett megállapításokat nem lehet automatikusan átvetíteni más tagállamok szabályozására. Ennek az az oka, hogy a többi tagállamhoz képest a régebbiek birtok rendszere stabil, ezért keletkezik kevés jogvita a földforgalom korlátozásából. Akkor születhetne több ítélet ebben a tárgykörben, ha a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indítana az egyes tagállamokkal szemben. Továbbá a jogviták alacsony számát okozza még, hogy kevés az egyéni jogvita is, illetve a tagállami végső fokon eljáró bírók túl távan értelmezik az acte claire doktrína kritériumrendszerét. Ráadásul az e körben, a régi tagállamok birtokpolitikája kapcsán született ítéletek meghozatala óta jelentős változás állt be a Bíróság gyakorlatában: az eddig egységes belső piaccal nem összeegyeztethető tagállami kényszerítő közérdeklet is elfogad a gazdasági alapszabadságok korlátozásához. Az Európai Bíróság e korlátozások megengedhetőségére vonatkozó vizsgálatának elvei közül az alábbi kettőt tartotta fontosnak kihangsúlyozni: (a) egy hatósági engedélyezési rendszer bevezetése nem megengedhető, ha az engedélyezésben a potenciális érdekeltséggel rendelkező felek is résztvesznek, (b) csak akkor vezethető be egy korlátozás, ha az adott tagállam nem csak a külföldi államokkal szemben alkalmazza azt, hanem a már meglévő létesítményekre is (tehát a már meglévő intézmények fokozatos átalakítására is szükség van a korlátozás elfogadhatóságának megállapításához). Dr. Korom Ágoston zárásként megállapította, hogy az Európai Unióhoz újonnan csatlakozó tagállamok sokkal inkább ki vannak téve a birtokpolitikai mozgástérrel kapcsolatos bizonytalanságoknak, mint a régebbi tagállamok, ugyanis esetükben sokkal nagyobb a potenciális érdekellentét, és így a jogvita, illetve a perek lehetősége – erre a Bizottságnak szerinte figyelemmel kellene lenni.

Dr. habil. Vass János (CSc, ELTE-ÁJK, tanszékvezető, egyetemi docens) A földhasználati szerződések tartalmi változásairól⁷ szóló előadásában a következő érdekes pontokra világított rá: (a) A termőföld használatára alkalmas jogcímek köréből a jogalkotó kiiktatta a haszonkölcsönt (2014. december 31.-ig pedig a meglévő jogviszonyokat is meg kell szüntetni). (b) A haszonélvezet, valamint a használati jog jogosultjainak köre is szűkült – a haszonélvezeti jog a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) szabályaihoz igazodva már csak közeli hozzátartozók javára alapítható szerződéssel, és csak maximum 20 évre. (c) Az új szabályozásban a közigazgatási szervek nagy súlyhoz jutottak. A földhasználatra kötött szerződéseket a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyásához köti a jogalkotó. Dr. Vass János személyes meglátása szerint ez azért jelenthet problémát a jövőre nézve, mert a mezőgazdasági földekre használati kötelezettséget ír elő a jogszabály, ami viszont nem bírja el az esetlegesen elhúzódó ügyintézési időt. Az, hogy a közigazgatás akadályozza, vagy elősegíti a mezőgazdaság működését, csak a jövőben fog eldőlni. A használati szerződések hatósági jóváhagyáshoz kötése ugyanis komoly beavatkozást

⁷ Vass János vonatkozó munkái közül különösen fontos kiemelni: Vass János: *A termőföldek, az erdők a természetvédelmi területek szabályozása és tulajdoni, használati korlátaik*, habilitációs disszertáció, Budapest, ELTE-ÁJK, 2007; Vass János: A földtörvény módosítások margójára, in: Vass János (szerk.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2003, 159-170.; Vass János: *A földtulajdoni és földhasználati viszonyok a polgárosodó Magyarországon, rendszerváltás és földtulajdon*, kandidátusi disszertáció, Budapest, MTA, 1994; Vass János: Termőföld magántulajdon és földhasználat, *Magyar Jog*, 1993/11, 674-677.

jelent a felek magánjogi viszonyaiba, mivel ez a szerv meg is tagadhatja a szerződések jóváhagyását, gátolva ezzel a földhasználati viszonyok létrejöttét. Sőt, bizonyos esetekben köteles is megtagadni a jóváhagyást – például akkor, ha a felek szerződése a vonatkozó jogszabályi korlátozások kijátszására irányul (ez az esetkör – meglátása szerint – túl távan van megfogalmazva a jogszabályban), vagy ha a felek tényleges akarata a használati szerződés megkötésével valójában a mezőgazdasági föld feletti tulajdonjog megszerzésére irányul. Dr. Vass János szerint ezek az esetkörök szubjektív megtagadási okok, ugyanis a haszonbérleti szerződés megkötése alkalmatlan a későbbi tulajdonjogszerzésre. (d) A törvényesség ellenőrzése érdekében álláspontja szerint az évek óta működő földhasználati nyilvántartás alkalmas lett volna a földhasználati jogviszonyok ellenőrzésére.

Dr. Vass János előadását követően dr. *Holló Klaudia* (ELTE-ÁJK, PhD-hallgató) korreferátumában⁸ a közös tulajdonban álló földek szabályait vizsgálta, és különösen kiemelte a tulajdonostársak általi használat kérdéskörét. Ahogyan az ingatlan egy részének harmadik személy javára történő haszonbérbe adásának, úgy a tulajdonostársak általi használatnak is a használati rend kijelölése és a használati megosztásról szóló megállapodás képezi az alapját. Ehhez valamennyi tulajdonostárs egyhangú döntése szükséges. A 2013. évi CCXII. törvény egy fikciót alkalmaz, amikor kimondja, hogy a használati megosztáshoz való hozzájárulást bizonyos esetekben megadottnak kell tekinteni (pl. ha a tulajdonostárs lakcíme nem ismert és emiatt nem lehet vele közölni a megosztásról szóló ajánlatot). A használati megállapodás elválaszthatatlan részét képezi a térképi kimutatás. Ezen okiratok elkészítését követően a tulajdonostársaknak be kell jelentkezniük a földhasználati nyilvántartásba. A jogalkotó az ingatlanügyi hatóság számára bírság kiszabását teszi lehetővé a használati rend kijelölésének ösztönzése érdekében. Mégis problémát jelenthet, ha a használati megállapodás úgy került elfogadásra, hogy egyes tulajdonostársak hozzájárulását megadottnak kellett tekinteni, és a tulajdonostársak csak a tulajdoni hányaduknak megfelelő területet használják. A tulajdonos társaknak ugyan van lehetőségük arra, hogy tulajdoni hányaduktól eltérő mértékben használják az adott ingatlant, viszont erre nem kötelezhetőek. Holló Klaudia, PhD-hallgató meglátása szerint ezért szükség lenne a Fftv. módosítására annak érdekében, hogy erre az esetkörre is előírható legyen a kényszerhasznosítási kötelezettség.

Dr. *Csák Csilla* (PhD, ME-ÁJK, tanszékvezető, egyetemi docens) az Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – (választott) bírósági keretek⁹ című előadását az igényérvényesítés fogalmának

⁸ Holló Klaudia témában írt publikációi kapcsán lásd: Holló: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CCXII. törvény földhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, *Themis*, 2013/3, 145-163.; Holló: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló T/7979. számú törvényjavaslat egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, *Themis*, 2013/június, 111-140.; Holló: A kiemelt oltalom alatt álló természetvédelmi területek állami tulajdonba vételéről, *Themis*, 2013/március, 111-128.; Holló: Az elővásárlási jogról mint a földforgalom korlátozásának közvetett eszközéről, *Themis*, 2014/1, 42-59;

⁹ Csák Csilla a témára vonatkozó munkái közül lásd különösen: Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, in: Roland Norer – Gottfried Holzer (szerk.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Wien – Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 220-224.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek használatának új szabályai, in

meghatározásával kezdte – ez pedig nem más, mint valamely alanyi jog kikényszeríthetőségét biztosító jogi eszköz. A földforgalom kapcsán felmerülő igényérvényesítési lehetőségek tárháza igen nagy: peren kívüli, illetve peres eljárásban kötött egyezség; hatósági vagy bírósági eljárás igénybevétele; egyéb speciális lehetőségek (pl. alternatív konfliktus kezelés, békéltetés, stb.). A választottbírósági eljárás elkülönül a normál bírósági eljárástól, arra nem alkalmazhatóak egy-az-egyben a normál bírósági eljárás szabályai (például amíg a normál bírósági eljárás többfokú, addig a választottbírósági eljárás csak egyfokú lehet). A kettő közötti összekötő kapcsot a választottbírósági ítélet bírósági úton történő érvénytelenítésének szűk körű lehetősége jelenti. Az 1994. évi LXXI. tv. (Vbt.) rögzíti azokat a feltételeket, amelyek alapján és mellett választottbírósági eljárás kezdeményezhető és azokat az eseteket is, amikor nincs helye választottbírósági eljárásnak (pl. nemzeti vagyonnal kapcsolatos ügycsoport). Az agrárkamara mellett működő választottbíróságnak két esetkörben privilegizált kizárólagos illetékessége van, amely azt jelenti, ha a felek választottbírósági eljárást kötnek ki, akkor csak és kizárólag az agrárkamara mellett működő választottbíróság köthető ki és járhat el. Kikötés hiányában, illetőleg jogellenes (semmis) kikötés esetén rendes bíróság járhat el. Ez a két esetkör a következő: (a) 2012. évi CXXVI. törvény a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról akként rendelkezik, hogy az agrárkamara által működtetett állandó választottbíróság alávétés esetén az agrárgazdasági tevékenységgel kapcsolatos jogvitákban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. (b) A 2014. évi VII. törvény szerint pedig termőföld tulajdonjogával, illetve használati jogával összefüggő szerződésben választottbíróságként csak a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara mellett működő választottbíróság köthető ki. A jövőben a választottbírósági és a rendes bírósági eljárások során is számos olyan kérdésre kell választ adnia az igazságszolgáltatásnak, amelyek az új komplex földforgalmi szabályozás keretei között vetődnek fel. A közigazgatási eljárások során alapvető kérdés a hatósági jóváhagyás (esetlegesen a helyi földbizottság állásfoglalásának) megítélése és a jogorvoslat esetén, tartalmának felülvizsgálata. Tekintettel arra, hogy vannak olyan hatósági vizsgálati szempontok, amelyek alapján egyrészt meg kell tagadni a jóváhagyást, másrészt lehetőség van a megtagadásra. A feltételek vizsgálata nagyon összetett és sok esetben nehezen határozható meg egzakt módon. Az igényérvényesítés választottbírósági és bírósági eljárását tekintve még sok

Östermelő, 2014/1, 8-12.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezmenyei, in: *Östermelő*, 2014/2, 10-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről, in: *Östermelő*, 2013/4, 7-10.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, in: *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, in: *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 20-31.; Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, 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, 69-79.; Csák Csilla – Prugberger Tamás: A termőföldek megszerzésére irányuló egyes jognyilatkozatok érvénytelensége, in: Pusztahelyi Réka (szerk.): *A magánjogi kodifikáció eredményei: POT XV. tanulmánykötet: Polgári jogot oktatók XV. Országos Találkozóján 2009. június 12-én elhangzott előadások szerkesztett anyaga, a Konferencia helye, ideje: Miskolc, Magyarország, 2009.06.12., Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.*

nyitott kérdés van, amelynek megválaszolásában az ítélkezési gyakorlatnak is jelentős szerepe lesz.

Dr. Hornyák Zsófia (ME ÁJK PhD-hallgató)¹⁰ korreferátumában a hatósági jóváhagyások témakörét egyedi módon, két jogeseten keresztül közelítette meg. Az első jogesetben (Fővárosi Bíróság, 2007.) egy kanadai állampolgár javára tulajdonjogot alapító, 1992-ben kötött ingatlan-adásvételi szerződés, míg a másodikban (Legfelsőbb Bíróság, 2011.) egy német állampolgár javára tulajdonjogot alapító, 1996-ban kötött ingatlan-adásvételi szerződés érvénytelenségét állapította meg a bíróság hatósági jóváhagyás hiányában. Mindkét esetben a Ptk. 215. § (1)-(3) bekezdése jelentett hivatkozási alapot (mely hatósági jóváhagyás hiányában érvénytelennek nyilvánította azon szerződéseket, melyek létrejöttéhez egyébként ez szükséges lenne). A bíróság megállapította, hogy mivel a perbeli szerződések a Ptk. alapján nemlétezőnek minősülnek, ezért azokhoz semmilyen joghatás nem fűződik. Ugyan a 2004-es uniós csatlakozás óta a Tft. kiegészült azon rendelkezéssel, miszerint a külföldi és a belföldi állampolgárok azonos feltételekkel szerezhetnek ingatlantulajdont (és az esetek elbírálásának idején már hatályban volt), de a törvény e rendelkezése jelen perekben nem bírt relevanciával.

Dr. Olajos István (PhD, ME-ÁJK, egyetemi docens)¹¹ előadását A jegyző előtti elővásárlási és elő-haszonbérleti jogok gyakorlására irányadó eljárás kifejtésével kezdte.¹²

¹⁰ Hornyák Zsófia a témára vonatkozó munkái közül lásd különösen: Hornyák Zsófia: Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrsgesetzes, in: Stipta István (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa.*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály, 2013, 5., Konferencia helye, ideje: Miskolc-Egyetemváros, Magyarország, 2013.11.07.

¹¹ Olajos István a témára vonatkozó munkái közül lásd különösen: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 93-110.; Olajos István: A termőföld 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.; Olajos István – Gyurán Ildikó: Magyar Nemzeti Jelentés – Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában = The Hungarian National Report on Rural Use and Protection of Land in the Countryside, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12, 79-107.; Olajos István – Raisz Anikó: The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and Regions and in the WTO, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/8, 39-57.; Olajos István – Prugberger Tamás: Termőföldbirtoklás, hasznosítás és forgalmazás a családi gazdaság elősegítésének új jogi szabályozása tükrében, *Magyar jog*, 2002/5, 286-295.; Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi Jogász*, 2002/10, 13-17.; Olajos István: A termőföldről szóló törvény módosítása – avagy mi fér bele a száz napba?, *Napi Jogász*, 2002/8, 8-12.; Olajos István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásáról, *Napi Jogász*, 2002/4, 7-12.; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld -tulajdonszerzés területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.; Olajos István: A haszonbérleti szabályozás árnyoldalai, *Magyar Jog*, 2001/2, 21-24.

¹² Az elővásárlási- és előhaszonbérleti jog vonatkozásában lásd még különösen: Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány,

Az elővásárlási, illetve az elő-haszonbérleti jog intézménye már korábban is ismert volt, azonban az Fftv. e területen is gyökeres változást hozott. A jegyző eddig csak összesítette a hozzá beérkező elővásárlási és elő-haszonbérleti ajánlatokat, az új eljárásban a jegyző kötelessége a szerződő felek által aláírt, hatályos szerződés szövegének feltöltése a kormányzati portálra, majd köteles az önkormányzat hirdetőtáblájára is kifüggeszteni 60, illetve 15 napra. A jegyző továbbá mindkét esetben köteles kifesteni a különleges személyes adatokat a szerződésen. Dr. Olajos István szerint két megoldás képzelhető el arra nézve, hogy a kormányzati portálra történő feltöltés egyenlő legyen az elektronikus kifüggesztéssel: (a) csak az elektronikus feltöltést követően kellene az önkormányzat hirdetőtábláján közzétenni a szerződést, amennyiben az NFA nem kíván elővásárlási jogot gyakorolni. Erre az e-mailben megtett nyilatkozatra 1 hete lenne az NFA ügyvédjének. (b) Az eladói titoktartás, és az anonimizált szerződés közvetlen feltöltésének előírása. Az Fftv. az elővásárlási jogosultnak személyes nyilatkozattételi kötelezettséget ír elő. Ezt a nyilatkozatot a jegyző előtt kell megtennie, miután személyazonosságát hitelt érdemlően igazolta. A jegyző erről jegyzőkönyvet vesz fel. Ezen eljárás során fontos, hogy a jegyző tisztában legyen a földműves fogalmával, illetve hogy mely igazolásokkal bizonyítható megfelelően e státusz. Viszont jelenleg nincs erre megfelelő eszköze a jegyzőnek, ezért a jövőre nézve célszerű lenne a földművesek nyilvántartásába legalább betekintési jogot biztosítani számára. A harmadik eljárási szakaszban a jegyző az elfogadó nyilatkozathoz csatolt jognyilatkozatok meglétét vizsgálja (viszont a nyilatkozat tartalmát nem). Amennyiben a jegyzői eljárásban valamilyen hiba történik, az azt eredményezi, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles megtagadni a szerződés jóváhagyását. Felvetődik a kérdés, hogy ilyenkor a szerződő felek, valamint az elővásárlásra jogosultak a jegyzővel, vagy a mezőgazdasági igazgatási szervvel szemben érvényesíthetik kárigényüket. Az Fftv. alapján az elővásárlási jogok gyakorlására irányuló eljárás, és az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyása két összekapcsolt eljárás, amelyek során a jegyző az iratjegyzéket közvetlenül az igazgatási szervnek, vagy az eladónak küldi meg. Így a kérdés megoldására az lenne a legmegfelelőbb alternatíva, ha a jegyző az iratjegyzéket határozati formában állítaná össze, amelyet megküldene minden ügyfélnek és a mezőgazdasági igazgatási szervnek. Ezután 8 napos fellebbezési határidő állna az érdekeltek rendelkezésére. Előadása második felében Dr. Olajos István a *Helyi Földbizottságok eljárásáról* beszélt. Nagy kérdés ezzel kapcsolatban, hogy egyáltalán felállításra kerülnek-e ezek a bizottságok. Ezek megalakítását ugyanis a jegyzők nem tudták lebonyolítani, így jogkörük gyakorlására az agrárkamara helyi szervei nyertek felhatalmazást. A Helyi Földbizottságok felállításával szemben az Európai Unió Bizottsága is ellenérveket támasztott, mivel ezek a bizottságok helyi földművesekből állnak össze, így megkérdőjelezhetőnek tartja azok elfogulatlanságát. Éppen ezért az előadó szerint érdemes lenne a törvényben a szubjektív kizárási okok felsorolásának kiterjesztése minden lehetséges elfogultsági okra. Mivel a Helyi Földbizottságok nem önálló közigazgatási szervek, ezért döntésük ellen csak a mezőgazdasági igazgatási szerv döntésének megtámadásával lehet felülvizsgálattal élni. Problémát jelent, hogy a Helyi Földbizottságnak nincs indoklási kötelezettsége az állásfoglalásának elkészítése során. Viszont mivel a mezőgazdasági igazgatási szerv már közigazgatási szerv, ezért számára a

Ket. előírja az indoklási kötelezettséget. Tehát előfordulhat, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv úgy köteles döntést hozni, és azt megindokolni, hogy mindeközben nem ismeri a Helyi Földbizottság indokait. Éppen ezért Dr. Olajos István szerint a Helyi Földbizottságok akkor tehetők alkalmassá feladatuk elvégzésére, ha azokban a szerződések értelmezésében jártasággal rendelkezők is helyet kapnak.

Farkasné dr. Molnár Mónika (körjegyző, Kesznyéten – Girincs) korreferátumában gyakorlati szempontból közelítette meg a Dr. Olajos István által felvetett problémakört.¹³ Meglátása szerint az új jogszabályok alapjaiban változtatják meg a jegyző eljárását. Jelenleg a jegyzők számára az okozza a legnagyobb nehézséget, hogy amíg nem ismerik ezeket az új szabályokat, addig nem tudnak segítséget nyújtani az ügyfeleknek. Jelenleg a jegyzőknek a következő problémákkal kell szembe nézniük eljárásuk során: (a) A földműves státuszt kötelesek ellenőrizni – ennek jogszabályi definícióját ugyan ismerik, viszont nincs hozzáférési lehetőségük a vonatkozó nyilvántartáshoz. (b) A termőfölddel kapcsolatos ügyletekről szóló szerződéseket ezentúl biztonsági papíron kell rögzíteni – ugyan ennek érvényességéért az ügyvédek tartoznak felelősséggel, de a jegyzőknek is szükséges lenne illet látniuk, hogy később ellenőrizhessék annak valóságát. (c) Eddig ha nem a jogosult nyújtotta be a szerződést kifüggesztésre, a jegyző mérlegelhetett, hogy eleget tesz-e, vagy sem a kérelemnek - az új szabályozás következtében viszont most már köteles megtagadni a kifüggesztést. (d) Nagy kérdés, hogy mi lesz a sorsa a jogszabályellenesen létrejött Helyi Földbizottságoknak. (e) Jóllehet a jogszabály biztosítja a helyi önkormányzatok korlátozott tulajdonszerzési jogát közfoglalkoztatási célok megvalósítása érdekében, viszont az nem került rögzítésre, hogy az önkormányzat meddig köteles erre a célra használni az adott területet (a közfoglalkoztatást ugyanis csak addig köteles biztosítani, amíg az állam arra megfelelő támogatást nyújt). (f) 2014. április 30.-ig rengeteg kérelem érkezett be a régi sémára – a jegyzők számára nagy kérdés, hogy érdemes-e még ezeket kifüggeszteni.

Dr. *Bobvos Pál* (CSc SZTE-ÁJK, tanszékvezető, egyetemi docens) előadása a 'Zsebszerződések' az új magyar fölszabályozás viszonyrendszerében címet viselte.¹⁴ Véleménye szerint a 'zsebszerződések' az ingatlanügyi hatóság előtt rejtve maradó szerződések, amelyek feltehetően valamilyen tiltott jogügyletre irányulnak. Éppen ezért nem beszélhetünk általánosságban a 'zsebszerződésekről', a vizsgálat tárgyává azok a zsebből kikerülő és bemutatott megállapodások tehetők, amelyek közül néhányról (az eset összes körülményét figyelembe véve) valószínűsíthető, hogy színlelt jogügyletet,

¹³ Lásd még Farkasné Molnár Mónika: Termőföldvédelem a gyakorlatban, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 107-113.

¹⁴ A témában Bobvos Pál munkái közül lásd különösen: Bobvos: A szerződésen alapuló földhasználati jogok, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 37-49.; Bobvos: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 2004, 3. füzet; Bobvos: A földhasználat, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása, in: Tóth Károly (szerk.): *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2002, 55-79.; Bobvos: A birtokrendezés szükségessége a gazdaságos és ésszerű mezőgazdasági termelés tükrében, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 1998, 2. füzet; Bobvos: A termőföld árumozgásának változásai, *Magyar Jog*, 1989/9, 779-786.; Bobvos: A magánszemélyeket érintő termőföld-tulajdonszerzési korlátozások, *Magyar Jog*, 1988/7-8, 636-646.

törvénybe ütköző tulajdonszerzést takarnak. Gyökereit tekintve ilyenek lehettek az olyan (a) szívességi használatot biztosító megállapodások, (b) haszonkölcsön szerződések, (c) bármely egyéb ingyenes használatot biztosító kötelmek, amelyek az egymással rokoni, illetve ismeretségi kapcsolatban nem állók között jöttek létre. A 'zsebszerződések' egyfajta 'jogi folklórként' értelmezhetők, amelyek jogalkotás körébe történő bevonása az egyes polgári ügyletek kriminalizációját jelenti. Ezen jogügyletek jórésze valóban a 'felek zsebében marad', nem kerül napvilágra: (a) ilyenek a megírt, de be nem nyújtott vagy a dátum nélküli ajándékozási vagy adásvételi szerződések, (b) egy részük sohasem volt alkalmas joghatás kiváltására (ilyenek voltak például a föld tulajdonjogának apportálására tett kísérletek), (c) más részük legfeljebb áttételesen hathatott, mint az erdőbirtokossági társulat útján való tulajdonszerzés, vagy a színlelt kölcsön jelzálogjoggal, (d) az elővásárlási, illetve az opciós szerződéseknek túl kellett volna jutniuk az elővásárlási jog jogosultjain, így az államon és más jogosultakon. Az előadó a 'zsebszerződésnek' minősíthető jogügyletek közül kettőt fejtett ki bővebben: az elbirtoklással történő tulajdonszerzést és a szerződéssel alapított haszonélvezeti jogot. Az elbirtoklás kapcsán azt emelte ki, hogy az elbirtoklás az eredeti tulajdonszerzési módok közé tartozik, és tulajdonjogot létesít az elbirtokló javára (1551/2006. számú közigazgatási elvi határozat), illetve hogy ahhoz nem szükséges a jóhiszeműség, csak a sajtjaként való szakadatlan birtoklás (ez utóbbinak a bizonyításához pedig egy 'zsebszerződés' is megfelelő lehet). Mivel ez a jogügylet nem tartozik a Tft. szabályozási körébe, ezért arra a Ptk. szabályait kell alkalmazni, ezáltal bárki, még a külföldiek is szerezhettek így tulajdonjogot a termőföldek felett. Ezek után két kérdés vetődik fel, hogy kizárható-e az elbirtoklás a földhasználati nyilvántartás, valamint az Fftv. szabályai alapján. A földhasználat jogcímét be kell jelenteni az ingatlanügyi hatósághoz – az ügyész pedig jogosult összehasonlítani a volt tulajdonos nyilatkozatát a földhasználati nyilvántartással, és ha eltérést tapasztal, felléphet, amennyiben még nem telt el 15 év a jogcímes földhasználatig. Az Fftv. szerint a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása is szükséges az elbirtoklással történő tulajdonszerzés megállapításához, melynek révén a mezőgazdasági igazgatási szerv többek között azt is vizsgálhatja, hogy a felek szándéka nem a tulajdonszerzési korlátok kijátszására irányul-e. Azonban az Fftv. e rendelkezését csak a 2014. április 30.-a előtti jogügyletekre kell alkalmazni. De vajon mi a helyzet akkor, ha e határidőt követően nyújtanak be bejegyzési kérelmet olyan esetekben, amikor az elbirtoklás még 2014. április 30.-a előtt megtörtént? A bejegyzés mellett szól, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában is kimondta, hogy alkotmányellenes valamely magatartás visszamenőleges jogellenessé nyilvánítása, továbbá a Ptk. szerint sincs tulajdonszerzést kizáró hatálya az olyan szerzési korlátozást előíró rendelkezéseknek, amelyek az elbirtoklás megtörténte után lépnek hatályba. Ugyanakkor a bejegyzés ellen szól, hogy az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a megváltozott polgári jogi szabályokat a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell. A szerződéssel alapított haszonélvezeti jog kapcsán Dr. Bobvos Pál kiemelte, hogy a Tft. 2013. január 1. napi hatállyal semmisnek nyilvánítja a termőföldön haszonélvezeti jogot alapító szerződéseket (kivéve, ha mindez közeli hozzátartozó javára történik). Ez a rendelkezés kiállta az alkotmányosság próbáját. Ezt a szabályozást az Fftv. is fenntartja, ami a termőföldekre alapítható haszonélvezeti jog megszüntetésének irányába mutat.

Dr. Bobvos Pál előadására a korreferátumot dr. *Jani Péter* (SZTE-ÁJK, PhD-hallgató) tartotta.¹⁵ Mindenekelőtt arra hívta fel a figyelmet, hogy a 'zsebszerződések' száma nehezen becsülhető meg, hiszen azok lényegi eleme a titkosság, illetve nincs adekvát jogi definíciójuk. Az ezek ellen való fellépés már egy régi probléma, ami az Unióhoz való csatlakozással ismét előtérbe került. Az EUMSZ 345. cikke kimondja, hogy a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet. Viszont ettől függetlenül a tagállamok szabályainak összhangban kell lenniük az EU alapvető jogelveivel. Azonban egyetlen uniós állampolgár sem szerezhet termőföldtulajdont egy másik tagállamban az adott ország jogszabályait sértő módon – vagyis megállapítható, hogy a 'zsebszerződések' az uniós jog szerint is jogsértőek. Dr. Jani Péter egyetért azzal, hogy a 'zsebszerződéseket' akkor kell szankcionálni, ha azok olyan közérdeket sértenek, amely alapján tulajdonszerzési korlátok felállítása válik szükségessé – viszont az, hogy az adott tagállam állampolgárain, vagy szervezetein kívül más személy ne szerezhessen termőföldtulajdont, önmagában nem tekinthető ilyennek. Ugyanakkor már a Közös Agrárpolitika kidolgozásakor felmerült az igény a spekuláció visszaszorítására, amit az is alátámaszt, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata értelmében a spekulációs célú ingatlanbefektetések háttérbe szorítása a négy alapszabadság korlátozására alkalmas közérdeknek minősül. Dr. Bobvos Pál előadására visszautalva arról is beszélt, hogy elbirtoklással történő tulajdonszerzés esetén az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésre irányuló kérelem elbírálásakor a benyújtáskor hatályos jogszabályokat kell figyelembe venni. Így abban az esetben, ha az elbirtoklás ténye még 2014. április 30.-a előtt bekövetkezett, a járási földhivatal akkor jár el helyesen, ha a bejegyzésre irányuló kérelemnek csak a mezőgazdasági igazgatási szerv (megyei földhivatal) engedélyét követően tesz eleget.

Dr. *Alvincz József* (PhD főtanácsadó, Vidékfejlesztési Minisztérium) előadásában az üzemszabályozás¹⁶ kérdéskörét fejtegette. Véleménye szerint a Földügyi törvénycsomagot tekintve az Fftv. az üzemszabályozási törvény kiegészítő szabályozásaként is értelmezhető. Az üzemgazdálkodás szempontjából a következőket emelte ki: az agrárgazdálkodásra (földtulajdon, földhasználat, üzemszabályozás) vonatkozó szabályok a régebbi uniós tagállamok esetében inkább történelmi hagyományokat tükröznek, míg Magyarországon a kormányzat, illetve a társadalom

¹⁵ Jani Péter eddigi munkássága kapcsán lásd különösen: Jani: 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.; Jani: The right of preemption and arable land: New rules, new methods?, *Review on Agriculture and Rural Development*, 2012/1, 296-301.; Jani: Alaptörvényünk és a termőföld védelme, in: Verebélyi Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*, Győr, SZE-ÁJK, 2012, 292-301.; Jani: A földbirtok-politika alkotmányossága, *Glossa Iuridica*, 2012/1, 62-66.

¹⁶ Alvincz József munkái közül lásd különösen: Alvincz: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111-121.; Alvincz: A „Földügyi törvénycsomag” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra, *Polgári Szemle*, 2013/3-6.; Alvincz: Agrárkérdések, alapkérdések, a termőföld, *Gazdálkodás*, 2010/6, 650-656.; Alvincz József – Schmidt Rezső: A birtokrendezés főbb kérdései Magyarországon, különös tekintettel a földcserére, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/10, 26-32.; Alvincz: Az Európai Unió új agrártámogatási rendszerének várható földpiaci hatásai, *Külgazdaság*, 2008/5-6, 59-73.

számára kívánatosnak tartott földstruktúra kialakítására törekedtek. A földmoratórium lejártá újabb feladatokat ró a jogalkotókra. Ezek közé tartozik a vállalkozások jogi formájának, nagyságának, más vállalkozásokhoz való viszonyának meghatározása. Az uniós jog tükrében három tényezőt kell figyelembe venni annak megállapításakor, hogy egy vállalkozás családi gazdaságnak minősül-e: tevékenységi kör, árbevétel, családon kívüli foglalkoztatottak száma. Amit a magyar szabályozás szempontjából ezenfelül még figyelembe kell venni, az a birtokméret, valamint az ökonómiai méret. A föld- és az üzemszabályozás szétválasztása Magyarországon sokkal nagyobb mértékű, mint a többi nyugat-európai országban. Újabb eltérés, hogy míg például Németországban, illetve Svájcban az emberek érzelmileg is kötődnek a földhöz (azt általában a szomszédoknak, ismerősöknek adják tovább), addig ez hazánkban nem jellemző. Az üzemszabályozás kialakításakor négy szempontot kell figyelembe venni: (a) birtokpolitikai szempontok – ennek célja a nemkívánatos mértékben történő földhasználat megakadályozása. Az üzemtörvény az Fftv.-ben található térmértékekre fog épülni. (b) Agrárgazdasági szempontok (adózás,¹⁷ hitelezés, jelzálog) – szükséges annak meghatározása, hogy milyen dologi kör szolgálhat jelzálog alapjául. Továbbá egy alsó, illetve egy felső ökonómiai küszöböt is fel kell állítani. (c) Személyi szempontok – az üzemszabályozásnak csak az üzemre kell reflektálnia, a tulajdonos változás kérdésére nem. Az üzemszabályozás akkor nyeri el értelmét, ha sikerült érvényre juttatni az 'egy személy – egy üzem elvet'. (d) Egyéb szempontok: az örökléssel, valamint az üzem bizonyos részeinek elidegenítésével kapcsolatos szabályokat is le kell fektetni ahhoz, hogy az üzem működőképességét, életképességét életben lehessen tartani. A kialakulóban lévő üzemszabályozás két irányba mehet tovább: vállalati, illetve polgári – a végső szót ezzel kapcsolatban a politika fogja kimondani.

A dologösszességek különböző típusaira vonatkozó forgalmi szabályok a földforgalmi törvényben és magyar jogszabályokban az uniós (közösségi) jog tükrében címmel tartott előadást Dr. Kurucz Mihály (PhD ELTE-AJK, egyetemi docens). Kiindulópontként azt a kérdést vetette fel, hogy a földforgalmat is érintő szabályozásban a mezőgazdasági üzemet,¹⁸ azaz elsősorban dolog-, illetve

¹⁷ Az agráradózás jogi kérdéseiben lásd különösen: Nagy Zoltán: Az agrárszektor adójogi szabályozása, in: Csák (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2005, 188-205.; Nagy: Az agrárszektor adójogi szabályozása, in: Csák (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 309-326.; Nagy: Az agrárszektor különleges adójogi szabályozásának alapkérdései, in: Csák (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 306-322.; Nagy: Az agrárium adójogi szabályozása, in: Csák (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 315-335.; Nagy: A mezőgazdasági tevékenységet végzők adójogi szabályozása egyes jövedelemadóknál, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus XXIII/2 (ann. 2005), 333-349.

¹⁸ Kurucz Mihály témával kapcsolatos munkásságából lásd különösen: Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.; Kurucz: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part II, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/10, 3-9.; Kurucz: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part III, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/11, 10-17.; Kurucz: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136.; Kurucz: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 151-176.; Kurucz: Az ún. agrárüzem-szabályozás

vagyonösszességet (*Betrieb*) kell szabályozni inkább vagy vállalati (*Unternehmen*) szabályozási oldalról kell szabályozási modell alkotni. A *Betrieb* típusú szabályozás (*Hofrecht*) a jogi személyiséget el nem érő, szervezetileg nem strukturált vállalkozások esetén lehet megoldás. A jogi személyiséggel bíró, illetve szervezetileg strukturált vállalkozásoknál már felesleges az üzemi strukturáltságú szabályozás, mivel ott a jogalany szabályozása (Szövetkezeti tv., Ptk. társasági szabályai stb.) biztosítja mind a külső mind a belső jogviszonyokban a szabályozottságot, a jogbiztonságot. Adott esetben pl. üzembrészek forgalma esetén ők is használhatják az üzemi típusú szabályozást. Az üzemszabályozás hiányában a földforgalmi törvény a dologösszesség élők közötti két tipikus jogügyletére adott speciális, a bírói joggyakorlatban kifejlődőben lévő szabályokat. Nyilvánvalóan ez csak az egynemű dologösszességekre vonatkozhat elsősorban. A földforgalmi törvényben azonban a különemű dologösszességek is megjelentek az ún. gazdaság-átadáshoz kötődő kedvezmények szabályozásakor. A dologösszességek két fajtáját különböztethetjük meg az Fftv. alapján: egynemű dolgok összessége (*universitas rerum cohaerentium* birtoktag-szabályozás modellje), valamint különemű dolgok összessége (*universitas rerum distantium* – üzemszabályozás modellje). Az Fftv.-ben a birtoktagok mindkét típusukban egynemű dologösszességként jelennek meg, akár a szomszédos földbirtokok, akár az egy üzempontponthoz tartozó birtokok esetén. Mindkét szabályozási területben a hatalmassági jogok kiterjesztésére került sor. A birtokrendező földcsere jogintézménye ez első szabályozási módot testesítené meg, de a földtörvény ebben a vonatkozásban elnagyolt maradt. Az üzem/gazdaságátadás kapcsán azonban már kikapcsolásra kerültek a hatalmassági jogok. Az üzemátadás alatt az adott mezőgazdasági teljes vagyonösszességét kell érteni. Nem minősül üzemátadásnak a jogalany belsőstruktúrájának átrendezése, mivel itt a gazdaság/üzem tulajdonosa, használója ugyanaz a személy: a jogalany, csak annak tulajdonosi strukturáltsága változik meg. (pl. a beltagnból kültagn lesz, új tag jelenik meg). Az elővásárlási jog, valamint az előhaszonbérleti jog gyakorlásának kiterjesztése üzempgazdasági szempontból nagyon fontos változás az Fftv.-ben. Kiküszöbölt a tömegvétel, tömeghaszonbérlet esetén a csemegézést, a szomszédok egyedi birtoknövelési aspirációit. A gazdasági egységre teljes egészében kell ügyletet kötni, ha az a jogügylet tárgya. *Universitas rerum distantium* esetében az üzempközpontponthoz tartozás teremti meg ezt az egységet. Az Fftv. meghatározza a mezőgazdasági üzem fogalmát: „*az azonos céllal működtetett mezőgazdasági termelési tényezők (föld, mezőgazdasági felszerelés, egyéb vagyonelemek) szervezeti alapegysége, amely a gazdasági összetartozás révén gazdálkodási alapegység is.*” Azonban a törvény hiányosságaként róható fel, hogy nem tisztázza, hogy a dolgok vagy a gazdálkodó irányában kell fennállnia az egységnek. Még számos kérdést kell szabályoznia a jogalkotónak e témakörben. Ezek közül az egyik, hogy egy személy hány üzempmel, üzempközponttal rendelkezhet. (egy gazda egy üzem – egy gazda több üzem elv). A magyar szabályozási gyakorlattól idegen az üzempszabályozási modell. A földbirtokmaximumot előtérbe helyező földtörvényi szabályozás alapján a jogi személyek uralta agrárgazdaságok esetén vállalat-szabályozási szinten előbb utóbb megkerülhetetlen lesz a tőke-, médiapiaci szabályozásban már jól ismert közvetett, illetve közvetlen tulajdont korlátozó szabályozás is.

tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszoalati Egyetem, 2013, 55-77.

Dr. Kurucz Mihály előadásához kapcsolódóan dr. *Papik Orsolya* (ELTE-ÁJK, PhD-hallgató) tartott korreferátumot. Az Alaptörvény P) cikke adta előadásának kiindulópontját, amely rögzíti, hogy a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályozást sarkalatos törvényben kell lefektetni. A nyugat-európai országok többségében önálló üzemtörvény van, ezzel szemben Magyarországon nincs erre vonatkozó egységes törvény, annak csak az elemei fedezhetők fel az Fftv-ben. Így a mezőgazdasági üzem definíciója e törvény alapján több szempontból közelíthető meg: (a) forgalom tárgya, (b) vagyonszösszeség, (c) jogok és kötelezettségek összessége. dr. Papik Orsolya korreferátumában a forgalom tárgya irányából való megközelítési módot alkalmazta, vagyis a mezőgazdasági üzemet, mint dologösszességet vizsgálta. Ehhez egészen a római jogig nyúlt vissza, amelyben már megkülönböztették egymástól az egyszerű és az összetett dolgokat, valamint a dologösszességeket, továbbá az instrumentum (felszerelés) fogalmát. A római jogi szabályozást tekintve megállapíthatjuk, hogy a föld és a felszerelése már évezredekkel ezelőtt gazdasági egységet képezett. dr. Papik Orsolya szerint a mezőgazdasági üzem szabályozása a dologösszesség minden jegyét magán hordozza. Alapegysége a föld – az ezzel kapcsolatos változások a tartozékaira külön rendelkezés nélkül is kiterjednek, a hozzákapcsolódó felszerelésekre viszont nem. A korreferátum zárásaként három probléma vetődött fel a hatályos szabályozást illetően: (a) több termőföld egységként való átruházását az Fftv. csak akkor engedí, ha az szomszédok, vagy egy üzemközponthoz tartozók között történik; (b) olyan személy halála esetén, akinek több termőföld is volt a birtokában, felmerül a birtokprózódás veszélye, ugyanis az örökösnek lehetősége van a hagyatékban történő válogatásra; (c) ha egy mezőgazdasági üzemet házastársak közösen működtetnek, akkor ezek válása esetén az üzem 'szétesik'.

Prof. emeritus Dr. *Prugberger Tamás* (DSc ME-ÁJK) előadásában¹⁹ arra kereste a választ, hogy hogyan oldható meg az, hogy magyar kézben maradjanak a hazai erdő- és mezőgazdasági földek, de ugyanakkor a szabályozás összhangban legyen az uniós szabályokkal. Prugberger professzor történeti bevezetőjében arról beszélt, hogy a szocializmus idején minden termőföldet be kellett vinni a termelő szövetkezetekbe (továbbiakban TSZ). A '90-es évek azonban fordulópontot jelentettek. Az Átmeneti Törvény (1992. II.tv.) alapján a TSZ-eknek külön alapokba kellett helyezniük ezeket a földeket. Az emberek viszont korábbi földjeik helyett csak kárpótlási jegyeket kaptak, amelyekkel árverésen vehettek részt. Azonban nem mindenki akarta művelni az így

¹⁹ Prugberger Tamás témához kapcsolódó munkásságából lásd különösen: Prugberger: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/9-10, 62-65.; Prugberger – Szilágyi: Földbirtok-politika az európai uniós és tagállami normákban, in: Csák (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2006, 82-96.; Prugberger – Szilágyi: Földbirtokszervezet és szabályozás Nyugat-Európában, *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 2004/8-9, 38-41.; Prugberger – Szilágyi: Földbirtok-politika az EU-ban, in: Csák (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 69-83.; Prugberger: A Nemzeti Földalap kérdése az Európai Gazdasági Térség államaiban, *Cég és Jog*, 2002/10, 3-4.; Prugberger: Földügyletek Európában, *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 1999/7-8, 11-14.; Prugberger: A földhasználati ellenőrzés hiányosságai, *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 1999/11, 26-28.; Prugberger: Reflexiók „A termőföldről szóló 1994:LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog fényében” c. főmunkához, *Magyar Jog*, 1998/5, 276-287.; Prugberger: A gazdálkodó szervezetek termőföld tulajdon kérdéséhez, *Gazdaság és Jog*, 1997/12, 21-22.; Prugberger: Néhány gondolat a magyar földtörvény-módosítási tervezethez, *Valóság*, 1997/10, 27-44.

megvásárolt földeket, erdőket. Ennek az lett a következménye, hogy megjelentek a nyugati strómanok – ebben az időben a földnek ugyanis csak jelképes ára volt, amit a külföldi befektetők megdupláztak, és strómanokon keresztül, 'zsebszerződésekkel' szereztek meg a termőföldek, erdők tulajdonjogát. A professzor két javaslatot is tett a hatályos szabályozással kapcsolatban: (a) először is problémaként vetette fel, hogy az Fftv. nem szabályozza a speciális mezőgazdasági farm-, és termőföldöröklést. Ennek megoldására nyugat-európai minta bevezetését javasolta. Az ottani országokban ugyanis az általános öröklési szabályok mellett speciális rendelkezések vonatkoznak erre a körre, melyekkel arra törekszenek, hogy egy tagban tartsák a földet a gazda halálát követően is. (b) A mezőgazdasági üzemek kapcsán pedig azt a javaslatot tette, hogy egy mezőgazdasági üzemtörvényt kellene felállítani. Ez a törvény egyúttal a farm és a mezőgazdasági üzem, mint gazdasági egység megszervezésének, használatának, hasznosításának a feltételeit és szabályait rendezné adás-vétellel és/vagy ajándékozással, valamint az örökléssel történő tulajdonszerzést, továbbá a bérlettel-haszonbérlettel és haszonélvezeti joggal alapuló használati jogot és jogszerzést vagy a tulajdonos vagy a bérlő halála esetén az özvegy használati jogát.

A záró előadásban Dr. *Kátai Anikó* (főosztályvezető, EU Belső Piaci és Jogi Főosztály, Külügyminisztérium) a mező-és erdőgazdasági földekre vonatkozó európai uniós szabályokat vizsgálta. Kihangsúlyozta, hogy az Európai Unió létrejöttének okai között a béke és biztonság, valamint a stabilitás biztosítása mellett gazdasági célok is szerepeltek. Az EU célkitűzései között megtalálható a piacgazdaság érvényre juttatása, továbbá a diszkrimináció mentesség biztosítása, valamint az egységes belső piac kiépítése, és ennek keretei között a négy alapszabadság biztosítása. Ezeket a tagállamok csak a közrendre, közbiztonságra, illetve a közegészségügyre hivatkozva korlátozhatják. Van azonban néhány, csak a termőföldekkel kapcsolatos speciális közérdekű kényszerítő indok is (melyek alapján tehát szintén korlátozható a tulajdonszerzés). Az Európai Bizottság jellemzően tartózkodik attól, hogy beavatkozzon a termőföldekkel kapcsolatos tagállami ügyekbe, vagyis nem indít kötelezettségszegési eljárást, ha a tagállami szabályok e területen uniós jogot sértenek. Ez alól kivételt jelent például az Európai Közösségek Bizottsága kontra Görögország ügy (1987). Ebben a Bizottság a görög nemzeti szabályozás azon részét sérelmezte, amely a külföldiek számára tilalmazta a határ menti ingatlanok megszerzését. Az ügy kapcsán az Európai Bíróság kimondta, hogy amennyiben egy eset a speciális diszkrimináció tilalmi esetek közé tartozik, arra nem alkalmazhatók az általános diszkrimináció tilalmi szabályok, a görög szabályozást pedig a speciális körbe esőnek minősítette.

Az előadásokat követően az első hozzászóló Dr. *Kapronczai István* (PhD, főigazgató, Agrárgazdasági Kutató Intézet)²⁰ volt, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy szükség van egy hosszú távon is stabil birtokpolitika minél gyorsabb kiépítésére, amit a gazdálkodók irányába is közvetíteni kell. Ebben nagy szerepe van a politikának, a jogászoknak, illetve a közgazdászoknak. A cselekvés sürgős voltát támasztja alá az

²⁰ Kapronczai István munkásságából a téma vonatkozásában lásd különösen: Kapronczai: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára, in: Korom (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 79-92.; Kapronczai: Birtokméret, felszereltség, hatékonyság, *Agrofórum*, 2011/11, 10-16.; Kapronczai: A földbirtokpolitika lehetséges irányai, *Gazdálkodás*, 2011/1, 52-69.; Kapronczai: A földbirtok-politika választ igénylő kérdései, *Gazdálkodás*, 2010/2, 191-201.

ország nehéz pénzügyi helyzete – a mezőgazdasági ágazat pedig hazánkban az egyik legjövődolgozóbb ágazat. Dr. Mikó Zoltán, (NKE-KTK, címzetes egyetemi docens; Nemzeti Agrárkamara elnöke)²¹ arra hívta fel a figyelmet, hogy az EU valamennyi tagállamának földügyi szabályozása tartalmaz nemzeti birtokpolitikai értékítéletet megtestesítő elemeket. Ha a Bizottság a magyar szabályozást kritizálná, akkor a többi tagállam földjogi előírásait is meg kellene vizsgálnia, azonban a téma érzékenysége miatt erre nincs reális esély. Az üzemtörvény kapcsán arról beszélt, hogy annak alapvetően az egyéni mezőgazdasági vállalkozások belső vagyoni viszonyait, vállalat szerű gazdálkodását kellene szabályoznia, valamint speciális öröklési rendelkezéseket kellene lefektetnie. A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (továbbiakban: NAK) kapcsán kihangsúlyozta, hogy (a) az csak átmenetileg kívánja ellátni a helyi földbizottságokra háruló feladatokat, illetve hogy a szükséges eljárásrendeket már kialakította, (b) a NAK mellett működő Állandó Választottbíróóság bírái között számos földügyi szakértő is van, a Választottbíróóság működésében pedig meghatározó szerepe van a közbizalomnak. Dr. Téglási András (NKE-KTK, Alkotmányjogi tanszék adjunktusa) hozzászólásában a termőföld szabályozásával kapcsolatos alkotmányjogi összefüggésekre hívta fel a figyelmet. Utalt arra, hogy a termőföld szabályozásával kapcsolatos igazán jelentős alkotmánybíróósági határozat az Alaptörvény hatálybalépése óta – leszámítva a termőföldeken fennálló haszonélvezet ex lege megszűnését vizsgáló 3199/2013. (X.31.) AB határozatot – még nem született. Ezért jelenleg csak a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybíróósági határozatokból lehet kiindulni,²² különösen a 35/1994. (VI.24.) AB határozatból, amely akkor a földtörvény korlátozó rendelkezéseit alkotmányosnak minősítette mindaddig, amíg az elbírált korlátozások ésszerű indokai tárgyilagos mérlegelés szerint fennállnak.²³ Kérdésként vetette fel ugyanakkor, hogy vajon ezek az indokok meddig és milyen alapon állnak fenn Magyarországon

²¹ Mikó Zoltán munkásságából a téma kapcsán lásd különösen: Mikó: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök, in: Korom (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 151-163.; Mikó: A föld használatához kapcsolódó vagyoni értékű jogok forgalmazásának várható hatásai a földügyi szabályozásra, *Gazdaság és Jog*, 2008/3, 13-20.; Mikó: A nemzeti vagyon részét képező termőfölddel való gazdálkodás egységes rendjének kialakítási lehetőségei, *Gazdaság és Jog*, 2004/4, 22-27.; Mikó: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, *Gazdaság és Jog*, 2004/12, 21-24.; Mikó: Termőföld, mint hitelfedezet, *Gazdaság és Jog*, 2003/4, 16-21.

²² Lásd még Andorkó Imre: A tulajdonhoz való jog védelmének kialakulása, *Debreceni Jogi Műhely*, 2013/1, 1.

²³ A határozat részletes elemzését lásd: Téglási András: A földtulajdon alaptörvényi védelme a 2014-ben lejárt moratórium tükrében, *Jogtudományi Közlemény*, 2012/11, 449-460.; Téglási András: Termőföldvédelem az Alkotmánybíróóság gyakorlatában és az Alaptörvényben. in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 93-107. A kérdéstről angol nyelven lásd: Téglási András: The constitutional protection of agricultural land in Hungary with special respect to the expiring moratorium of land acquisition, in 2014, *Jogelméleti Szemle*, 2014/1, 155-175.; Téglási András: The protection of arable land in the basic law of Hungary with respect to the expiring moratorium of land acquisition in 2014, *Acta Universitatis Brunensis Iuridica*, Brno, 2013, No 442, 2442-2465., Masaryk University weboldala, in http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/TeglasiAndras.pdf (2014.05.21.)

Alaptörvényének 2012. január 1-jét követő hatálybalépése után. Mindenesetre azt már bíztató jelnek tartja, hogy az Alaptörvényben – a korábbi, 2011-ig hatályos Alkotmánytól eltérően – már szövegszerűen is megjelenik a termőföld, méghozzá az Alapvetés P) cikkében, amely a természeti erőforrások védelme kapcsán külön nevesíti a termőföldet is. Ugyanakkor nem szabad elfeledkezni a strasbourggi emberi jogi bíróság gyakorlatáról²⁴ sem, amely – a magyar Alkotmánybírósághoz hasonlóan – csak a megszerzett tulajdont védi, a tulajdonszerzésre azonban nem biztosít alapjogi védelmet. A luxemburgi Európai Bíróság ugyanakkor a tulajdon szociális kötöttségéből eredő korlátozást is hangsúlyozta eddigi döntéseiben, így érdekes lesz a strasbourggi és a luxemburgi bíróság joggyakorlatának egymáshoz való viszonya,²⁵ különösen arra tekintettel, hogy a Lisszaboni Szerződés már kifejezetten előírja, hogy az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Dr. *Roszák Péter* (ügyvezető igazgató – Biokontroll KFT) mint gyakorló agrárszakember közelítette meg a `zsebszerződések` témakörét. Tapasztalatai alapján a gazdák minden olyan jogügyletet `zsebszerződésként` értelmeznek, amelyek révén kijátszották az ő elővásárlási jogukat. Ezek az emberek szilárdan kitartanak elvárásaik mellett, nevezetesen, hogy a termőföld az ő tulajdonukban maradjon, azonban nem tudják, hogy ezt milyen jogszabályi keretek között lehetne megvalósítani, ennek megoldását a jogászoktól várják. Nemrég részt vett egy osztrák konferencián, ahol több osztrák gazdálkodóval is volt alkalmuk beszélgetni, akik elmondásuk szerint egyetértenek a magyar gazdák ez irányú törekvésével.

Tóth Péter (ügyvezető igazgató – Agráreurópa Kft.) hozzászólásában kiemelte, hogy a termőfölddel kapcsolatos kérdéseknek nem csak jogi, hanem szakmai, vagyoni, társadalmi, illetve politikai jellegű vetületei is vannak, ezért azokat csak úgy tudjuk megválaszolni, ha megtaláljuk az egyensúlyt az egyes vetületek között. Az üzemtörvény kapcsán azt a javaslatot tette, hogy a maximális üzemméret meghatározásánál versenyképességi szempontok alapján kellene döntenie. A külföldiek termőföldszerzésének problematikájával kapcsolatban pedig megjegyezte, hogy a spekulánsok ténykedéseit kell visszaszorítani, nem pedig azokat, akik ténylegesen is képesek hozzájárulni a magyar mezőgazdaság fejlődéséhez. Ezért ő alapvetően nem ellenzi, hogy ahhoz értő külföldi földművesek települjenek be Magyarországra, és – pl. bérleti jogviszony keretei között – itt gazdálkodjanak (pl. hasznosnak tartaná holland szakemberek bevonását a sertéságazatba). Dr. *Andréka Tamás* (Vidékfejlesztési Minisztérium jogi főosztályának vezetője) az alábbi kérdésköröket emelte ki hozzászólásában:²⁶ (a) Az európai uniós jog és a magyar jog viszonyában nagy kihívást

²⁴ Erről bővebben lásd még Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 241-253. Érdekességképpen lásd az amerikai emberi jogi rendszer vonatkozó részéről: Raisz Anikó: *Az emberi jogok fejlődése az Emberi Jogok Európai és Amerikai Bíróságának kölcsönhatásában*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 146.

²⁵ A két bírói fórum gyakorlatáról bővebben lásd: Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. *Kül-Világ*, 2010/4, 22-7.

²⁶ Andréka Tamás témához kapcsolódó munkássága kapcsán lásd különösen: Andréka: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.

jelentett többek között a jogi személyek termőföld feletti tulajdonjog szerzésének korlátozhatóságával, illetve a mérték-rendelkezésekkel kapcsolatos szabályok felállításával. (b) Dr. Kurucz Mihállyal ellentétben Andréka Tamás egyfajta 'minimalista megközelítést' alkalmazna a mezőgazdasági üzemekre vonatkozóan, amely alapvetően egy adójogi jellegű szabályozást takarna. (c) A helyben lakás előírása mezőgazdasági föld tulajdonjog-megszerzésének feltételeként az EU Bíróság joggyakorlatába ütköző. (d) Mivel a haszonélvezeti jog nem alkalmas a termőföld tulajdonjogának megszerzésére, a felek nincsenek elzárva attól, hogy legális formában hosszú távú haszonbérleti szerződést kössenek, illetve a köztük már meglévő jogviszonyt fenntartsák.