

Agrár- és Környezetjog

Journal of Agricultural and Environmental Law

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

Évfolyam/Volume X

2014 No. 17



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 lektorok/linguistic proofreaders (German,English):
dr. Hornyák Zsófia, dr. Szilágyi Szabolcs

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/~agrarijog/ujzag/agriarchive.htm>

vagy/or

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



A tartalomból – Contents

CSÁK Csilla

„Aufsicht frei” – oder der Umfang der Verpflichtung zur Leistung der Information bei den grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen

- 5 -

A „felügyelt szabadság” – avagy az információszolgáltatási kötelezettség terjedelme a határon átnyúló hulladékszállítások esetén

- 22 -

HEGYES Péter

Links Between Rural Development and Direct Payments Based on the “CAP Reform” of 2013

- 39 -

A vidékfejlesztés és a közvetlen kifizetések kapcsolódási pontjai a 2013. évi „KAP-reform” alapján

- 50 -

HORNYÁK Zsófia

Gründerwerb in Ungarn und im österreichischen Land Voralberg

- 62 -

Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban

- 70 -

Csilla CSÁK*
„Aufsicht frei“ – oder der Umfang der Verpflichtung zur Leistung der
Information bei den grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen¹

Laut der Daten des EUROSTAT kann man feststellen, dass die Menge der gefährlichen Abfällen von Jahr zu Jahr zunimmt, die Wachstumsrate ist zirka 30% in 10 Jahre laut der Daten für die Jahre 2000-2010.² In Ungarn ist eine allgemeine Tendenz, dass die Menge des Abfalles sinkt, aber die Menge des gefährlichen Abfalles wächst, was 4% des entstandenen Abfalles ist. *„Unabhängig davon, wie gefährlich sie sind, dürfen Abfälle nicht wie normale Ware behandelt werden. Sie verkehren nur `unter Aufsicht frei`, da ihre Zirkulation zwangsläufig durch die zwingenden Bestimmungen des Umweltschutzes beschränkt wird.“*³

1. Einleitung – Das Problem der illegalen Verbringung von Abfällen

Man kann laut der Regelung der Abfallhierarchie in der Europäischen Union und in Ungarn feststellen, dass die Verbringung von Abfällen sehr bedeutend unter den abfallbewirtschaftlichen Tätigkeiten ist. Ungarn ist kein Zielland, anhand der Daten für die Jahre 2008-2010 ist es feststellbar, dass Ungarn das Subjekt der Transitverbringungen im größeren Teil (43%) ist, aber das Verhältnis unseres Abfallexportes ist auch wichtig (35%), und die Größe der importierten Abfällen ist weniger (22%).⁴ Innerhalb des wächst kontinuierlich das Verhältnis des mit keiner Bewilligung gebundenen Abfallimports (grüne Liste). Die Garantieelemente, die materielle und prozessuale Regeln zusammenhängend mit der Verbringung von Abfällen wurden auf internationaler, Unions- und Mitgliedsstaatsebene auch geregelt, welche die Rechtsverletzungen sanktionieren.

Die illegale Verbringung von Abfällen ist sehr groß gewesen. Wir können ihre wirkliche Größe nur schätzen. Es gibt natürlich Verträglichkeitsprüfungen, Kontrollberichte, mitgliedstaatliche Angabenlieferungen, welche verschiedene Zahlen abspiegeln. Wenn wir den optimalsten Datenhaufen berücksichtigen, sind die Zahlen

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

¹ 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 Environmental statistics and accounts in Europe, Eurostat, 2010.

³ Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot in der Rechtssache C-1/11: Interseroh Scrap and Metal Trading GmbH gegen Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) Punkt 91.

⁴ Die Anzeige des Staatsrechnungshofs: Über die Kontrolle der Gültigmachung der rechtliche Regelung über die Verbringung von Abfällen in der EU, Mai 2012, Untersuchungsperiode: 2008-2010.

auch überraschenden. EUROPOL hat sich auf das große Wachstum des Volumens der illegalen Verbringung von Abfällen aufmerksam gemacht. Vermutlich hängt die Hälfte der mitgliedstaatlichen illegalen Lieferungen von Abfällen mit den Mitgliedsstaaten, die andere Hälfte mit den Lieferungen von Abfällen außerhalb von der EU zusammen.

In diesem Fall bedeutet die illegale Verbringung von Abfällen die Unrechtmäßigkeit, was einerseits die behördliche Mitteilung der Verbringung von Abfällen übergeht, andererseits auf das auf die Lieferungen von Abfällen beziehende Verbot laut der Verordnung über die Verbringung von Abfällen stößt.

Laut des Punktes 35 des Artikels 2 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen ist „illegale Verbringung“ *jede Verbringung von Abfällen, die a) ohne Notifizierung an alle betroffenen zuständigen Behörden gemäß dieser Verordnung erfolgt oder b) ohne die Zustimmung der betroffenen zuständigen Behörden gemäß dieser Verordnung erfolgt oder c) mit einer durch Fälschung, falsche Angaben oder Betrug erlangten Zustimmung der betroffenen zuständigen Behörden erfolgt oder d) in einer Weise erfolgt, die den Notifizierungs- oder Begleitformularen sachlich nicht entspricht, oder e) in einer Weise erfolgt, die eine Verwertung oder Beseitigung unter Verletzung gemeinschaftlicher oder internationaler Bestimmungen bewirkt, oder f) den Artikeln 34, 36, 39, 40, 41 und 43 widerspricht oder g) in Bezug auf eine Verbringung von Abfällen im Sinne des Artikel 3 Absätze 2 und 4 dadurch gekennzeichnet ist, dass i) die Abfälle offensichtlich nicht in den Anhängen III, IIIA oder IIIB aufgeführt sind oder ii) Artikel 3 Absatz 4 verletzt wurde oder iii) die Verbringung der Abfälle auf eine Weise geschieht, die dem in Anhang VII aufgeführten Dokument sachlich nicht entspricht.*⁵

Die illegale Verbringung von Abfällen kann mit strafrechtlichen und anderen Rechtsfolgen (ordnungswidrigkeitliche, umweltrechtliche, zivilrechtliche Verantwortlichkeit) einhergehen.⁶ Aber man kann nicht von der strafrechtlichen Verantwortlichmachung in diesen bekannten und dargelegten Fällen absehen.⁷ Man muss den Fall von der illegalen Verbringung von Abfällen unterscheiden, wenn die Verbringung von Abfällen den Voraussetzungen der Rechtsnorm nicht entspricht, aber erschöpft nicht den Begriff der illegalen Verbringung von Abfällen. Diese Verbringungen von Abfällen sind zwischen den illegalen und den rechtmäßigen

⁵ Das Netz in EU (IMPEL) hat drei Durchführungsprojekten zwischen 2003 und 2010 ausgeführt, im Rahmen dieser Projekten hat man die Lieferungen in mehreren Mitgliedsstaaten kontrolliert, und man hat 20-51% der Lieferungen von Abfällen illegal gefunden.

⁶ Siehe noch: Farkas Csamangó Erika: Hulladékgazdálkodás és felelősség I. *Magyar Mezőgazdaság*, Folge 62, 2007/11, S. 42.; Farkas Csamangó Erika: Hulladékgazdálkodás és felelősség II. *Magyar Mezőgazdaság*, Folge 62, 2007/12, S. 58.

⁷ In der Rechtssache C-259/05, in dem Strafverfahren gegen Omni Metal Service, und `der deutsche Abfallsfall` in 2006, welche ungarische Beziehungen haben. Dieser Fall ist laut die Verordnung Nr. 259/93 beurteilt worden. In Artikel 15 der Verordnung ist das Verfahren festgelegt, das für den Fall der Ausfuhr von Abfällen vorgesehen ist, die beseitigt werden sollen. Dieses Verfahren sieht insbesondere eine Notifizierung an die zuständige Transitbehörde vor. Ihr wird vorgeworfen, ungefähr am 15. März 2004 unter Verstoß gegen die Verordnung Nr. 259/93 siebzehn Container mit zur Verwertung bestimmten Stromkabelabfällen (bestehend aus einem Kupferkern mit einer PVC-Ummantelung von unterschiedlichem Durchmesser von maximal 15 cm) von Spanien im Transit über Rotterdam nach China ausgeführt zu haben, ohne die zuständigen Behörden von dieser Verbringung unterrichtet zu haben.

Verbringungen von Abfällen. Der rechtswidrige Zustand wird in diesen Fällen mit den Rechtsfolgen unter der Verwaltungsverantwortlichkeit (z.B.: Geldbuße) sanktioniert.

Die Kommission fasst die Probleme, die die illegale Abfallverbringung verursacht, folgendermaßen zusammen: (a) die Deponierung oder nicht normgerechte Behandlung von Abfällen, die illegal verbracht wurden, hat häufig gravierende Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit, (b) hohe Sanierungs- oder Rückführungskosten, (c) erheblicher Verlust von Ressourcen, (d) Verzerrung des Binnenmarkts (Fehlen gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Industrie).⁸

Entschiedene Maßnahmen gegen die illegale Abfallverbringung stellen somit eine Win-Win-Lösung für Umwelt und Gesundheit sowie für Industrie und Wirtschaft dar.

Die Kommission nennt die folgenden Gründe für illegale Abfallverbringungen:⁹ (a) deutlich geringere Kosten der Abfallbehandlung und –entsorgung in Entwicklungsländern, (b) die organisierte Umweltkriminalität ist im Bereich der Abfallentsorgung weit verbreitet, (c) in einigen Mitgliedstaaten bestehen Lücken hinsichtlich der Durchsetzung (da die Durchsetzung der Abfallverbringungsverordnung in vielen Mitgliedstaaten geringe Priorität hat).

Die Zahl der Beförderungskontrollen und die Zahl der festgestellten Verstöße variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. Diese starken Abweichungen führen dazu, dass die Ausfühler von illegalen Abfällen ihre Abfälle über diejenigen Mitgliedstaaten mit den wenigsten Kontrollen versenden. Unerläßliche Voraussetzung der Kontrolle der Lieferungen ist unter anderen, dass die Begleitdokumente komplett und wirklich ausgefüllt werden müssen. In dieser Abhandlung suchen wir die Antwort daran, dass das Recht auf die Verteidigung des Geschäftsgeheimnisses die Verpflichtung zur Leistung der Information beschränken darf, oder nicht.

2. Verbringung von Abfällen in der Hinsicht der Unionsverordnung

Das Ziel der Verordnung über die Verbringung von Abfällen¹⁰ ist die Ausbildung der harmonisierten Prozessordnung, was auf die Aufsicht und Kontrolle der Verbringungen bezieht. Die Verordnung betont die Umweltschutzinteressen, und ausgestaltet ihr Regelungssystem mit Rücksicht darauf.¹¹ Die Verordnung bestimmt die

⁸ Über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen [COM(2013)0516 - C7-0217/2013 - 2013/0239(COD)].

⁹ Über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen [COM(2013)0516 - C7-0217/2013 - 2013/0239(COD)].

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (14. Juni 2006) über die Verbringung von Abfällen, siehe noch: Farkas Csamangó Erika: *Környezetjogi szabályozások*. SZTE-ÁJK-JATE Press Kiadó, Szeged, 2014, S. 197.; Ludwig Krámer (Übersetzt von Horváth Zsuzsanna): *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2012, EU Environmental Law, Seventh Edition Sweet and Maxwell, London 2011, S. 329-362.

¹¹ Diese Verordnung setzt außer Kraft die Verordnung (EWG) Nr. 259/93.

Verfahren und Regeln, welche bei der Verbringung verwendet werden müssen. Die Verordnung stellt drei Kategorien des Kontrollverfahrens laut der Gefährlichkeit der Abfällen auf. Anhang III der Verordnung bestimmt die ‚grüne Liste‘, was die Abfälle enthält, welche nur irrelevantes Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt bei der Verbringung bedeuten. Diese Abfällen liegen nur den allgemeinen Informationspflichten unter. Anhang IV dieser Verordnung, die sogenannte ‚gelbe Liste, die führt die Abfälle an, welche Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt bedeuten‘, und welche dem Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung unterliegen. Anhang V der Verordnung enthält „die nicht umfasste Liste der gefährlichsten Abfällen“, welche dem Exportverbot unterliegen.

Mit Rücksicht auf die Linie der Verbringung ist diese die zu verwendende Verordnung auf die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten der EFTA (European Free Trade Association), zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten der OECD, und zwischen der Union und den Vertragsparteien des Basler Übereinkommens. Diese Verordnung schreibt Überwachungsverfahren und Kontrollverfahren bei diesen Verbringungstypen vor. Wenn die Abfällen innerhalb der Union transportiert werden, schreibt Artikel 18 der Verordnung vor, dass Dokumente mit verschiedenen Informationen die Abfälle der ‚grünen Liste‘ begleiten müssen, wie zum Beispiel Name der Person, die die Verbringung veranlasst; tatsächliche Menge der transportierten Abfällen, oder Daten der Verwertungsanlage.

Die Verbringung bestimmter Abfälle unterliegt – falls zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmt – dem Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung laut der Verordnung der Verbringung von Abfällen¹². Die Verbringung bestimmter Abfälle (zB.: Abfälle der ‚grünen Liste‘) unterliegt den allgemeinen Informationspflichten gemäß Artikel 18. Bei den bestimmten Abfällen muss man die folgenden Verfahrensvorschriften – laut des Artikels 18 Absatz 1, „Abfälle, für die bestimmte Informationen mitzuführen sind“ – verwenden: (a) Damit die Verbringung solcher Abfälle besser verfolgt werden kann, hat die der Gerichtsbarkeit des Versandstaats unterliegende Person, die die Verbringung veranlasst, sicherzustellen, dass das in Anhang VII enthaltene Dokument mitgeführt wird. (b) Das in Anhang VII enthaltene Dokument ist von der Person, die die Verbringung veranlasst, vor Durchführung derselben und von der Verwertungsanlage oder dem Labor und dem Empfänger bei der Übergabe der betreffenden Abfälle zu unterzeichnen.

Laut des Artikels 18 Absatz 4 sind diese Informationen vertraulich zu behandeln, sofern dies nach Gemeinschafts- und nationalem Recht erforderlich ist.¹³

¹² Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (14. Juni 2006) über die Verbringung von Abfällen.

¹³ Diese Vorschrift ist schon früher gewesen, in der Verordnung Nr. 259/93: Artikel 11 Absatz. 2: „die Angaben über die Verbringung von Abfällen sind nach Maßgabe der bestehenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vertraulich zu behandeln.“

3. Die Rechtssache Interseroh

Im weiteren möchten wir die Fragen der Informationsleistung analysieren. Neuralgischer Punkt des gerichtlichen Verfahrens ist die Konkurrerung zwischen dem Umweltinteresse und dem wirtschaftlichen Interesse.

In der Rechtssache Interseroh (C-1/11)¹⁴ taucht die Frage der Mitteilung der mit der Verbringung von Abfällen verbundenen Informationen auf, dass die Angabe der durch die Rechtsordnung verlangten Informationen – an den an die Verbringung anknüpfenden Dokumenten – den Schutz des Geschäftsgeheimnisses verletzen können. Interseroh und seine Tochtergesellschaft sind eines der größten Unternehmen Europas, die auf die Sammlung, die Aufbereitung und den Handel mit Sekundärrohstoffen (mit Metallschrotten, Altpapier, Altkunststoffen) spezialisiert sind. Interseroh beschäftigt 2000 Mitarbeiter an rund 100 Standorten in 13 Ländern. Interseroh garantiert als Händlerin die Lieferung Metallschrotts an ihre Kunden, bei denen es sich um Stahlwerke, Gießereien und Metallhütten handelt. Interseroh ist als Streckenhändlerin tätig. Kennzeichnend für diese besondere Handelsform ist, dass der Händler die Ware von dem Erzeuger oder Einsammler erwirbt und sie weiterverkauft, ohne selbst physisch im Besitz der Ware zu sein. Vertragliche Beziehungen bestehen nur zwischen Händler und Erzeuger einerseits und Händler und Empfänger andererseits.

In der konkreten Sache, die von Interseroh gehandelten Metallsorten wurden als 'Abfall' angesehen, und somit von der 'Grünen' Abfallliste erfasst wurde. Ihr grenzüberschreitender Transport unterlag daher den Informationserfordernissen nach Art. 18 der Verordnung Nr. 1013/2006. Das Verbringungsdocument beim Transport der Abfälle mitgeführt wird, und der Empfänger muss der Lieferung dieses Dokument unterzeichnen und mindestens drei Jahre lang aufbewahren.

Anhang VII der Verordnung (2006) bezieht sich auf die inhaltliche Vorschriften des mitzuführenden Dokuments, dessen in der sechsten Rubrik man die Daten des Ersterzeuger, des Neuerzeugers oder des Einsammlers bei dem Abfallerzeuger angeben muss (Name, Anschrift, Tel., Fax). Eine Folge dieser Auslegung besteht darin, dass ein Händler seinen Kunden seine Bezugsquellen offenbaren muss, wodurch die Kunden die Möglichkeit erhalten, direkt mit dem Erzeuger oder Einsammler der Abfälle in Kontakt zu treten und die nächsten Verträge unter Verzicht auf die Dienste des Streckenhändlers abzuschließen. Nach Ansicht von Interseroh wird durch die Verpflichtung, ihren Kunden ihre Bezugsquellen zu offenbaren, ihr Recht auf Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse verletzt und ihre wirtschaftliche Betätigung als Streckenhändler massiv behindert. Sie habe aufgrund der Verpflichtung, ihre Bezugsquellen zu offenbaren, auch bereits zahlreiche Kunden verloren. Interseroh beschloss daher, bei mehreren Abfalltransporten statt

¹⁴ Betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Mainz (Deutschland) mit Entscheidung vom 26. November 2010, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Januar 2011, in dem Verfahren Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH gegen Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM).

des Erzeugers oder Einsammlers sich selbst in Feld 6 des Verbringungsdokuments einzutragen bzw. dieses Feld nicht mehr auszufüllen. Weil sich aus den ebenfalls beim Abfalltransport mitzuführenden und bei Kontrollen vorzulegenden Liefer- und Wiegescheinen aber der wahre Erzeuger oder Einsammler ergab, wurden wegen des offensichtlichen Widerspruchs zwischen den Lieferscheinen und Wiegescheinen einerseits und Feld 6 des Verbringungsdokuments andererseits Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen den Geschäftsführer von Interseroh eingeleitet. Interseroh begehrt die Feststellung, dass sie als Streckenhändlerin nicht verpflichtet ist, in Feld 6 des Verbringungsdokuments den Abfallerzeuger anzugeben.

In diesem Fall hat das Gericht die Geltung der Vorschriften bezüglich der vertraulichen Behandlung von Informationen, wie das Unionsrecht den Schutz von Geschäftsgeheimnissen gewährleistet, und den Vergleich mit den Informationserfordernissen, im Vorabentscheidungsverfahren untersucht.

4. Die Geltung der Vorschriften bezüglich der vertraulichen Behandlung von Informationen

Bei den Vorschriften des Artikels 18 der Verordnung können wir feststellen, dass der Gegenstand des Absatzes 1 und 4 different ist. Absatz 1 schreibt die Leistung von Informationen vor, Absatz 4 regelt die Weise der Informationsbehandlung. Es folgt daraus, dass Absatz 4 keine Enthebung von der Leistung von Informationen gibt. Wir können das auch feststellen, dass man Absatz 4 nur dann verwenden kann, wenn die Information in Anhang VII enthaltene Dokument vorhergehend ist.¹⁵

Die Person, die die Verbringung von Abfällen veranlasst, grundsätzlich verpflichtet, das Verbringungsdokument vollständig auszufüllen und dem Empfänger der Lieferung zur Unterzeichnung und Aufbewahrung zu übermitteln. Diese Verpflichtung bedeute, dass dem Empfänger der Lieferung die Identität des Abfallerzeugers zu offenbaren sei, was für einen Streckenhändler die potenziell schädigenden Folgen haben könne. Die erste Frage ist, ob eine Streckenhändlerin, die die Verbringung von Abfällen veranlasst, sich auf Art. 18 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1013/2006, der unter bestimmten Umständen eine vertrauliche Behandlung von Angaben zulässt, oder andernfalls auf einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts wie den Grundsatz des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen berufen kann. Der Empfänger der Lieferung erhält sämtliche im Verbringungsdokument enthaltenen Informationen und erlangt damit insbesondere Kenntnis von der Identität

¹⁵ Zum einen sieht Art. 18 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1013/2006 die Erstellung eines Verbringungsdokuments vor, das zwingend bei jeder Abfallverbringung, auf die diese Bestimmung Anwendung findet, mitzuführen ist. Die Person, die eine solche Verbringung veranlasst, ist somit verpflichtet, insbesondere Feld 6 des in Anhang VII der Verordnung vorgesehenen Verbringungsdokuments auszufüllen, in dem sie den Namen des Abfallerzeugers angeben muss. Zum anderen bestimmt Art. 18 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1013/2006, dass das Verbringungsdokument von der Person, die die Abfallverbringung veranlasst, und vom Empfänger der Lieferung zu unterzeichnen ist, während Art. 20 Abs. 2 der Verordnung der Person, die die Verbringung veranlasst, und dem Empfänger vorschreibt, die in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung genannten Informationen mindestens drei Jahre lang ab dem Zeitpunkt des Beginns der Verbringung aufzubewahren.

des Abfallerzeugers, der, wie in Anhang VII der Verordnung verlangt, in Feld 6 des Dokuments angegeben wird.

Die Leistung von Informationen erscheint als eine umweltpolitische Mittel. Die in Absatz 1 genannten Informationen sind vertraulich zu behandeln, laut des Artikels 18 Absatz 4 der Verordnung, sofern dies nach Gemeinschafts- und nationalem Recht erforderlich ist. In diesem Fall handelt es sich um die Daten des Abfallerzeugers und die Behandlung der Daten.

Wir müssen feststellen, dass nur die Behandlung von Informationen in Frage kommt, welche Daten gegeben werden. Es nimmt an, dass die Daten vor der Verbringung und während der Verbringung vollständig bestimmt werden. Aber Artikel 18 Absatz 4 der Verordnung schreibt keine Verpflichtung auf die vertrauliche Behandlung vor, nur verweist auf die Anwendung der unionsrechtlichen und nationalen Vorschriften bei der vertraulichen Behandlung der in Absatz 1 genannten Informationen. Die vertrauliche Behandlung der Informationen ist eine Ausnahme, die auf die Annahme einer besonderen Regelung besteht.

Es gibt noch Fragen bei der vertraulichen Behandlung von Informationen. Die Erste ist, was der subjektiven Kreis ist. Die Bestimmung des subjektiven Kreises wirft bei der vertraulichen Behandlung von Informationen verschiedene Erklärungsmöglichkeiten auf, also die bezieht auf die Behörde, auf die Personen, die in der Verbringung teilnehmen, oder auf dritte Personen. Die bekannte Standpunkte haben alle Möglichkeiten akzeptieren, es ist gewesen, wer nur auf die Behörde¹⁶, andere auf jedermann und andere als eine Zwischenmöglichkeit mit der Verengung des subjektiven Kreises gedeutet haben. Diesen letzten Standpunkt hat die Kommission dargestellt, und ihre Argumentation hat der Gerichtshof auch akzeptiert. Die Europäische Kommission vertritt eine vermittelnde Position und meint, dass sich die Vertraulichkeitspflicht nicht nur auf die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, sondern auch auf die an der Verbringung der Abfälle beteiligten Unternehmen beziehe, jedoch nur hinsichtlich ihrer Beziehungen zu Dritten, da diese Unternehmen unter sich die Folgen einer unerlaubten Übermittlung von Informationen vertraglich fixieren könnten.

¹⁶ In der Rechtssache C-1/11 verknüpfen die belgische, die österreichische und die portugiesische Regierung Art. 18 Abs. 4 mit Abs. 3 und schlussfolgern, dass die Bestimmungen, auf die Abs. 4 verweise, nur diejenigen seien, die sich an Behörden richteten, die diese Informationen zum Zweck der Inspektion, der Kontrolle der Anwendung, der Planung und der Statistik verlangten. Der Verweis auf diese Bestimmungen könne daher nur Vorschriften zur vertraulichen Behandlung von Informationen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten betreffen - hat der Gerichtshof bestimmt. Interseroh macht dagegen unter Verweis auf den Wortlaut von Art. 18 Abs. 4 der Verordnung, auf die Position der Vorschrift innerhalb des Artikels als eigener Absatz und auf seinen angeblichen Zweck, den Schutz von Geschäftsgeheimnissen, geltend, dass die Pflicht zur vertraulichen Behandlung der Informationen auch für die am Verbringungsverfahren Beteiligten gelte.

Der Gerichtshof ist auf die Berücksichtigung des weiteren subjektiven Kreises mit der Begründung gekommen, dass Absatz 4 eine generelle und selbstständige Abfassung im Vergleich mit dem Absatz 3¹⁷ bekommen ist. Also die Vorschrift ist verwendbar bei jeder Person, die über die im Absatz 1 genannten Informationen verfügt, auferlegt sein können, was sowohl die Behörden am Versand- und am Bestimmungsort als auch sämtliche an der Abfallverbringung beteiligte natürliche und juristische Personen einschließt. Die Argumentierung haben inhaltliche Gründe auch gehabt. Art. 18 Abs. 4 der Verordnung ist auf die an der Verbringung beteiligten Personen nur in ihrer Beziehung zu Dritten, nicht dagegen in ihrer Beziehung untereinander anwendbar, so dass diese Bestimmung einem Händler nicht gestattet, dem Empfänger der Abfälle Informationen vorzuenthalten.

5. Die Unions- und nationale Regelung der Informationsfreiheit

Im Voraus ist zweckvoll, die Unionsvorschriften und die nationale Regeln zu untersuchen, die es den Mitgliedstaaten erlauben, Ausnahmen vom Grundsatz des freien Zugangs zu umweltbezogenen Informationen im Sinne der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 zuzulassen.

Man kann in der Präambel der Verordnung über die Verbringung von Abfällen (2006) lesen, dass „im Sinne des UNECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Übereinkommen von Århus¹⁸) sollten die Mitgliedstaaten aufgefordert sein, sicherzustellen, dass die betreffenden zuständigen Behörden auf geeigneten Wegen Informationen über die Notifizierungen von Verbringungen öffentlich zugänglich machen, sofern diese Angaben nach nationalem oder Gemeinschaftsrecht nicht vertraulich sind.“¹⁹ Richtlinie 2003/4/EG,²⁰ die das Ziel hat, dass die die Unionsvorschriften mit diesem Übereinkommen übereinstimmt, bestimmt so, dass die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf: *“Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, sofern diese durch einzelstaatliches oder gemeinschaftliches Recht geschützt sind, um berechnete wirtschaftliche Interessen, einschließlich des öffentlichen Interesses an der Wahrung der Geheimhaltung von statistischen Daten und des Steuergeheimnisses, zu schützen.”*²¹ Man kann bestimmen,

¹⁷ Laut Art. 18 Abs. 3, die Mitgliedstaaten können zum Zwecke der Kontrolle, Durchsetzung, Planung und statistischen Erhebung nach nationalem Recht die in Absatz 1 genannten Informationen über Verbringungen anfordern, die von diesem Artikel erfasst werden.

¹⁸ Übereinkommen von Århus hat auf die Vorschriften der Richtlinie Nr. 90/313 gegründet, aber sie hat den Begriff des “umweltbedingten Informations” breiter bestimmt.

¹⁹ Präambel Punkt 23.

²⁰ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates.

²¹ Art. 4 Abs. 2 Punkt d).

dass die Ausnahmen von dem Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen – welche im Besitz von der Behörde sind – verfasst werden.²²

Der Gerichtshof hat das Recht anderer Wirtschaftsteilnehmer auf Schutz ihrer vertraulichen Angaben und ihrer Geschäftsgeheimnisse im Vergleich mit dem Zugang des Vergabeverfahrens betreffenden Informationen in seinem Urteil – was im Fall Varec²³ gefällt hat – erwogen. In Zusammenhang mit dem Anspruch auf Schutz vertraulicher Informationen ist feststellbar, dass ein solcher Anspruch im Wesentlichen ein materielles Recht darstellt, selbst wenn seine Anwendung verfahrensrechtliche Konsequenzen haben kann. Die öffentlichen Auftraggeber dürfen keine das Vergabeverfahren betreffenden Informationen preisgeben, deren Inhalt dazu verwendet werden könnte, den Wettbewerb entweder in einem laufenden Vergabeverfahren oder in späteren Vergabeverfahren zu verfälschen. Angesichts des außerordentlich schweren Schadens, der entstehen kann, wenn bestimmte Informationen zu Unrecht an einen Wettbewerber weitergeleitet werden, muss die Nachprüfungsinstanz dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit geben, sich auf die Vertraulichkeit oder das Geschäftsgeheimnis zu berufen, bevor sie diese Informationen an einen am Rechtsstreit Beteiligten weitergibt.

Darauffolgend wird die Frage rechtlich aufgeworfen, dass die Unions- und die nationale Regelung geeignet auf die Beschränkung der Angabe der Daten des Abfallerzeugers ist, oder nicht. Diese Prüfung muss unter Berücksichtigung der Tatsache erfolgen, dass das Recht auf Vertraulichkeit nicht als Grundsatz, sondern im Gegenteil als Ausnahme formuliert ist, die daher eng ausgelegt werden muss.²⁴ Die Verordnung (2006) sieht die Verwendung eines einzigen Dokuments vor, dessen Inhalt in Anhang VII festgelegt wird, und enthält keine alternative Bestimmung, die die Verwendung von zwei verschiedenen Formularen gestatten würde, eines für die Kontrollbehörde und ein anderes für den Empfänger, oder eines Codes, den nur die Kontrollbehörde entschlüsseln könnte. Art. 18 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung bestimmt zudem, dass das in Anhang VII enthaltene Dokument von der Verwertungsanlage oder dem Labor und dem Empfänger bei der Übergabe der Abfälle zu unterzeichnen ist, während Art. 20 Abs. 2 der Verordnung bestimmt, dass die gemäß Art. 18 Abs. 1 übermittelten Informationen mindestens drei Jahre lang ab dem Zeitpunkt des Beginns der Verbringung insbesondere vom Empfänger und von der Anlage, die die Abfälle erhält, aufzubewahren sind. Als Unterzeichner und Verwahrer des Dokuments würde der Empfänger nur eine unvollständige Version erhalten. Die rechtliche Regelung ist eindeutig und konsequent bezüglich der Auslegung. Es ist eine Gesetzgebungsfrage, dass eine neue Regelung erschafft wird, die die Preisgabe der Identität des Erzeugers der Abfälle gegenüber dem Empfänger verhindern würden.

²² Art. 3-5 der Richtlinie. Siehe noch: Pánovics Attila: *Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában*. Dissertation, Pécs, 2010, S. 102.

²³ Rechtssache C-450/06 Varec SA gegen Belgischer Staat; vgl.: 1/2013. KMJE.

²⁴ Rechtssache C-233/00 Kommission gegen Frankreich. Siehe: Rechtssache C-266/09.

6. Die praktische Wirksamkeit der Verordnung über die Verbringung von Abfällen

Auf jeden Fall gilt der Grundsatz nicht uneingeschränkt und muss im Hinblick auf seine gesellschaftliche Bedeutung gesehen werden. Daher können Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Die Pflicht des Händlers zur Enthüllung der Identität des Erzeugers dient dem Umweltschutz als Ziel von öffentlichem Interesse. Die Pflicht zur Angabe der Kontaktdaten auf dem Dokument, das der Empfänger der Abfälle erhält, erscheint zur Erreichung dieser Zielsetzung notwendig, laut des Standpunktes des Gerichtshofs. Sie stellt eine doppelte Garantie der Wirksamkeit für die Kontrollbehörden und der Sicherheit für den für die Verwertung der Abfälle verantwortlichen Empfänger dar. Eine wichtige Sicht ist, dass die betreffende Information zum Umweltschutz leistet, und zum anderen der Grad der Schwere des Eingriffs in die Geschäftsgeheimnisse durch die Veröffentlichung der Informationen.

6.1. Garantieperspektiven bei den Behörden

Die Wirksamkeit der Kontrollen der Abfälle während ihres Transports oder bei ihrer Ankunft am Zielort setzt nämlich voraus, dass die Behörden des Transit- oder des Empfangsstaats durch die Einsichtnahme in das Begleitdokument der Abfälle sofort Kenntnis von der Identität des Erzeugers haben, ohne dass sie sich an denjenigen wenden müssen, der die Verbringung veranlasst und der sich nach Art. 18 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung im Versendestaat befindet. Wie die belgische Regierung meint, stellt dieses Informationselement ein Kriterium zur Einschätzung der Notwendigkeit einer physischen Kontrolle dar, die notwendigerweise lang und kostenintensiv ist, da sie das Festhalten der Ware erfordert. Wäre es erforderlich, sich an den Händler zu wenden, um die Identität des Erzeugers zu erfahren, würde somit das Kontrollverfahren verlangsamt.

Der Generalanwalt Yves Bot hat in seinem Antrag hervorgehoben, dass die Abfälle aus der grünen Liste zwar als wenig gefährlich für die menschliche Gesundheit und die Umwelt eingestuft werden, die Informationspflicht nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung aber zum Ziel hat, den Risiken der Umgehung des Verfahrens der vorangehenden schriftlichen Notifizierung und Zustimmung für gefährliche Abfälle vorzubeugen. Folglich ist es wichtig, dass die Behörden der Mitgliedstaaten den Weg der Abfälle von ihrer Erzeugung bis zu ihrer endgültigen Verwertung ständig überwachen können, um überprüfen zu können, ob diese wirklich zur grünen Liste gehören und, wenn dies der Fall ist, ob sie nicht mit anderen Materialien vermischt wurden, so dass ihre umweltschonende Verwertung unmöglich wird. Die Angabe des Erzeugers der Abfälle kann als solche ein wichtiges Indiz dafür sein, wenn beispielsweise feststeht, dass der Erzeuger in der Regel gefährliche Abfälle erzeugt. Außerdem können die Verwertungsanlage oder die Kontrollbehörden im Empfangsstaat zusätzliche Informationen von ihm verlangen, wenn sie die Angaben für unzureichend erachten. Die Kenntnis von der Identität des Erzeugers stellt also

eine notwendige Information für den Empfänger der Abfälle dar, die ihm nicht deshalb vorenthalten werden darf.

Die Verordnung macht die Mitgliedstaaten für die Anwendung der Kontrollmaßnahmen bezüglich der Verbringung von Abfällen verantwortlich und präzisiert, dass diese Maßnahmen auch unangekündigte Kontrollen umfassen, die nicht nur am Herkunftsort beim Erzeuger, Besitzer oder Notifizierenden oder während der Verbringung, sondern auch am Zielort mit dem Empfänger oder der Anlage erfolgen können. Diese Kontrollen umfassen neben der physischen Untersuchung der Abfälle die Kontrolle der Dokumente und die Überprüfung der Identität der Beteiligten. Die Behörden müssen des Empfangsstaats in der Lage sein, am Ankunftsort der Abfälle Kontrollen durchführen zu können. Der Generalanwalt folgert aus diesen Bestimmungen so, dass die Wirksamkeit dieser Kontrollen voraussetzt, dass diese Behörden beim Empfänger Zugang zu einem einzigen Dokument erhalten, in dem alle Felder vollständig ausgefüllt wurden.

Die Vorschriften über das Anmeldungs- und Genehmigungssystem der Verbringung von Abfällen sind verschieden laut die Gefährlichkeit der Abfällen. Zum Beispiel es gibt nicht so strenge Informationsanforderungen bei Abfälle der grünen Liste, als bei gefährlichen Abfälle. Bei der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfälle der 'grünen Liste' muss man die Lieferung mit dem Begleitdokument versehen. Bei der Verbringung von Abfälle der grünen Liste ermöglicht die Verordnung (2006) die Erschaffung der mitgliedstaatlichen Regelungen, laut diese die Begleitdokumente für die zuständige Behörde eingegeben werden müssen. Die ungarische Regelung hat diese Möglichkeit genutzt.²⁵ Die Anmeldepflichtung hat die Aufsicht und die Kontrolle dieser Lieferungen ermöglicht, dadurch die Verminderung des Risikos der illegalen Verbringung von Abfällen.²⁶ Diese Anmeldepflichtung bezieht sich auf das rechtmäßige ausfüllende und unterschreibende Formblatt. Es wäre zweckvoll der Ausbau eines Informationsgewährungssystems, laut dieses der Vermittler Anmeldepflichtung für die Behörde bezüglich der Person des Abfallerzeugers auch hätte, ohne dass er diese Angabe für den Empfänger leisten muss. Eine andere Möglichkeit ist ein Modell, wenn der Empfänger den Bezieher bei der Anmeldepflichtung nicht angeben kann, aber diese Daten sind verfügbar bei dem Vermittler, und die Behörden können sie jederzeit abrufen.

6.2. Garantieperspektiven bei dem Empfänger

Darüber erlegt die Verordnung wie in allen umweltrechtlichen Vorschriften dem Erzeuger der Abfälle eine besondere Verantwortung auf, weshalb dessen Identifizierung wesentlich ist. Die Verordnung (2006) bestimmt,²⁷ dass der Erzeuger die erforderlichen Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass alle verbrachten Abfälle während der gesamten Verbringung und während ihrer Verwertung und Beseitigung

²⁵ Siehe 180/2007. (VII.3.) Regierungserlass über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen § 2.

²⁶ Die Anzeige des Staatsrechnungshofs: Über die Kontrolle der Gültigmachung der rechtliche Regelung über die Verbringung von Abfällen in der EU, Mai 2012.

²⁷ Art. 49 Abs. 1.

ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und in umweltgerechter Weise behandelt werden. Die Haftung des Erzeugers endet somit erst, wenn alle diese Schritte abgeschlossen wurden. Neben dem Erzeuger und dem Melder kann man die Haftung des Veranlassers der Verbringung der Abfälle auch bestimmen. Auch wenn die Pflicht zur Rücknahme im Fall einer illegalen Verbringung in erster Linie den Veranlasser der Verbringung trifft, erlaubt es die Verordnung, die die Pflicht zur Rücknahme und zur Tragung der damit verbundenen Kosten nach einem Kettenmechanismus vom Notifizierenden bis zur zuständigen Behörde des Versendestaats verteilt. *„Insbesondere in Fällen, in denen weder der Notifizierende noch der Empfänger für die illegale Verbringung verantwortlich gemacht werden kann, arbeiten die betroffenen zuständigen Behörden zusammen um sicherzustellen, dass die betreffenden Abfälle verwertet oder beseitigt werden.“*²⁸ Im Falle einer illegalen Verbringung unterliegt die Person, die die Verbringung veranlasst, den gleichen Verpflichtungen wie der Notifizierende.²⁹ Gemeinschaftliche oder nationale haftungsrechtliche Vorschriften bleiben von der Verordnung unberührt.³⁰ Die Richtlinie über Abfälle³¹ bestimmt, dass die Verantwortung des Ersterzeugers oder des Besitzers für die Durchführung des vollständigen Verwertungs- oder Beseitigungsverfahrens nicht endet, wenn die Abfälle zur vorläufigen Behandlung zu einer anderen Person verbracht werden. Unbeschadet der Verordnung können die Mitgliedstaaten die Bedingungen für die Verantwortung festlegen und entscheiden, in welchen Fällen der Ersterzeuger für die gesamte Behandlungskette verantwortlich bleibt oder in welchen Fällen die Verantwortung zwischen den Akteuren der Behandlungskette geteilt oder delegiert werden kann.

Laut der Richtlinie über Abfälle ist die Verantwortlichkeit des Erzeugers grundlegend in der Qualifizierung des Abfalls und in der entsprechenden Aufstellung des Abfalls. Der Bericht des Staatsrechnungshofs bestimmt – im Lauf seiner Kontrolle auf den Zeitraum 2008-2010 –, dass die Unions- und die heimatische Verordnungen den Grundsatz der Verantwortlichkeit des Abfallerzeugers nicht durchsetzen. Auf die Lösung der Streitfälle gab es der gerichtliche Weg (Gerichtshof der Europäischen Union), oder die Möglichkeit des Konsenses (z.B.: deutscher Abfallsfall 2006),³² weil es keine europäische Körperschaft auf die Untersuchung der Ordnungswidrigkeit gibt.³³ Die heimatische Behörden haben abfallbewirtschaftliche Geldbuße in 183 Fälle als Lösung des Verwaltungsverfahrens (zwischen 2008 und 2010)

²⁸ Art. 24 Abs. 5.

²⁹ Art. 24 Abs. 9.

³⁰ Art. 24 Abs. 10 und Art. 25 Abs. 5.

³¹ Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.

³² Die offizielle Organe der zwei Länder haben den Lauf der Abstimmung auf den Zurücktransport und die Versetzung des mit Bewilligung gebundenen Abfalls bei dem Transport ohne Bewilligung aus Deutschland zu Ungarn (2006 deutscher Abfallsfall) gewählt. Das Ergebnis der Verhandlungen ist gewesen, dass mehr als die Hälfte des Abfalls in Deutschland zurücktransportiert worden ist, und das nicht zurücktransportierte Abfall musste man in den Anlagen in Ungarn behandeln (und 479 Tonnen der Abfällen sind an Ort und Stelle geblieben).

³³ Die Anzeige des Staatsrechnungshofs: Über die Kontrolle der Gültigmachung der rechtliche Regelung über die Verbringung von Abfällen in der EU, Mai 2012.

bei grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen bestimmt, insgesamt im Wert von 232 M Ft. Zu 68% der Fällen (124 Fälle) hat man die Grundsumme (200 000 Ft) zugemessen.³⁴ Der deutsche Abfallsfall in 2006 ist der Fall gewesen, was die Ordnung der Abfallbewirtschaftung verletzt hat.

Aus alledem folgt es, dass die Kenntniss der Person des Abfallerzeugers die Verantwortlichkeit des Empfängers im wesentlich nicht beeinflusst. Diese Situation hat keine Bedeutung bei der Verantwortlichkeit der Behörden, weil die Identität des Erzeugers aufgrund den bei dem Vermittler auffindbaren Daten bekannt ist. Dessen ungeachtet ist unzweifelhafte Tatsache, wenn die Daten im Besitz der Behörden sind, kann der Zeitfaktor den erfolgreichen Ablauf des Vefahrens bedeutend beeinflussen.

6.3. Die Begrenzung des Rechts auf den Schutz der vom Geschäftsgeheimnis erfassten Daten

Die Meinungen sind verschiedenen bei den Abfällen der “grünen Liste” bei der Frage der Proportionalität des Systems der Leistung der Information. Der Gerichtshof, die Mitgliedsstaaten und die Behörden sagen das Prinzip der Proportionalität, und die Geschäftspersonen des wirtschaftlichen Lebens sagen den anderen Standpunkt. Wenn wir aus dem System der rechtlichen Regelung ausgehen, müssen wir zuerst das analysieren, dass die Verpflichtung der die Verbringung veranlassenden Personen, durch das in Anhang VII dieser Verordnung enthaltene Dokument auch dem Empfänger der Abfälle gegenüber den Abfallerzeuger oder -einsammler anzugeben wird, zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen eingeschränkt. Wenn wir die Frage aus dieser Seite nahe kommen, analysieren wir die Wirksamkeit der Verordnung. Man kann die Frage aus der anderen Seite auch analysieren, dass die Verpflichtung der Leistung der Information den Schutz von Geschäftsgeheimnissen einschränkt, was die Gültigkeit der Regelung der Verordnung berührt. Also ist die Verpflichtung mit dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen vereinbar, oder nicht.

Im Unionsrecht erscheint das Recht auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen als ein generelles Prinzip.³⁵ Die Rechtssprechungspraxis des Gerichtshofes unterstützt das auch.³⁶ Dieses Recht ist in Charta der Grundrechte der Europäischen Union als ein Element des Rechts auf eine gute Verwaltung,

³⁴ Die Anzeige des Staatsrechnungshofs: Über die Kontrolle der Gültigmachung der rechtliche Regelung über die Verbringung von Abfällen in der EU, Mai 2012, Anhang 4.

³⁵ Laut Art. 41 Abs. 2 der Charta der Grundrechte umfasst das Recht auf eine gute Verwaltung insbesondere “das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses.” Dieses Recht erscheint in Art. 339 *des* Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, was für die Mitglieder der Organe der Union vorschreibt, dass sie verpflichtet sind, auch nach Beendigung ihrer Amtstätigkeit Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht preiszugeben; „dies gilt insbesondere für Auskünfte über Unternehmen sowie deren Geschäftsbeziehungen oder Kostenelemente.“

³⁶ Rechtssache C-53/85 AKZO Chemie und AKZO Chemie UK gegen Kommission. Siehe noch: Rechtssache C-36/92 P SEP gegen Kommission.

des Eigentumsrechts oder des Rechts auf die Unternehmerische Freiheit, was den Schutz genießt.³⁷ Der bedeutende Schutz der Umwelt erscheint in den primären und sekundären Gesetzgebungsprodukten der Union, was man integrieren in die andere Politik muss. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil bestimmt, dass *“die Tatsache macht, dass die Verordnung sowohl auf ungefährliche Abfälle als auch auf zur Verwertung bestimmte Abfälle anwendbar ist, sie nicht zu einer handelsrechtlichen Regelung und lässt die umweltschutzrechtlichen Belange nicht in den Hintergrund treten.”*³⁸ Der Gerichtshof hat auch in diesem Urteil bestimmt, dass die Verordnung sowohl ihrer Zielsetzung als auch ihrem Inhalt nach hauptsächlich dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den potenziell nachteiligen Auswirkungen grenzüberschreitender Verbringungen von Abfällen dient.

Laut des nationalen Rechts verfügt die deutsche Bundesverfassung so, dass die Bezugsquellen eines Unternehmens zu den Geschäftsgeheimnissen zählen, die vom Grundrechtsschutz umfasst seien. Es gibt keine nationale Verfügung, was die Beschränkung des Grundrechts ermöglicht. Diese Regelung ist analog mit der ungarischen Verfassungsregelung. Das Verfassungsgericht hat die Notwendigkeit des Verfassungsschutzes im Falle des Geschäftsgeheimnisses – als eine Art des Privatgeheimnisses – bestimmt.³⁹ Für eine Wirtschaftsgesellschaft – was im Rahmen des Marktwettbewerbs funktioniert – haben die Tatsache, die Informationen, die Lösungen oder die Daten – welche als Geschäftsgeheimnis qualifiziert werden – eine große Bedeutung, weil die Gesellschaft aufgrund dieser Informationen entscheidet, sichern diese Entscheidungen ihren Platz am Markt. Das Verfassungsgericht hat bestimmt, dass *“die grenzüberschreitende wirtschaftliche Verhältnisse eine weitere Perspektive der Bedeutung des Geschäftsgeheimnisses geben, und die Tatsache, dass die Unternehmungen die wirtschaftliche Entscheidungen in den europäischen Marktdimensionen fällen.”*⁴⁰

Wir finden Regelungen im ungarischen Recht auf mehreren Plätzen im Bereich des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen. Zuerst müssen wir das BGB betonen, was das Recht auf Geschäftsgeheimnisse und Know-how – als geschütztes Wissen – in § 2:47 (früher: BGB § 81) im Rahmen der Persönlichkeitsrechten regelt.⁴¹

³⁷ Siehe: Rechtssache C-280/93 Deutschland gegen Rat, verbundene Rechtssache C-20/00 und C-64/00 Booker Aquaculture und Hydro Seafood, verbundene Rechtssache C-154/04 und C-155/04 Alliance for Natural Health, verbundene Rechtssache C-453/03, C-11/04, C-12/04 und C-194/04 ABNA, Rechtssache C-450/06 Varec.

³⁸ Punkt 67 des Urteils des Gerichtshofs (8. September 2009) in der Rechtssache C-411/06 Kommission gegen Parlament und Rat.

³⁹ Siehe: 165/2011 (20.XII.) Beschluss des Verfassungsgerichts.

⁴⁰ 165/2011 (20.XII.) Beschluss des Verfassungsgerichts.

⁴¹ BGB § 2:47 [Recht auf Geschäftsgeheimnisse. Know-how (geschütztes Wissen)] (1) Geschäftsgeheimnisse sind alle die Fakten, Informationen, sonstigen Daten und aus diesen angefertigten Zusammenstellungen, die mit einer Wirtschaftstätigkeit verbunden und nicht allgemein bekannt oder den die betreffende Wirtschaftstätigkeit betreibenden Personen nicht leicht zugänglich sind, und deren Erwerb bzw. Nutzung durch unbefugte Personen, Weitergabe an andere oder Veröffentlichung die berechtigten Finanz-, Wirtschafts- oder Marktinteressen der berechtigten Person verletzen oder gefährden würde, vorausgesetzt, dass die über die Geheimnisse rechtmäßig verfügende Person in Verbindung mit der Wahrung der Geheimnisse kein Verschulden trägt. (2) Den gleichen Schutz wie Geschäftsgeheimnisse erhalten die auf eine

Das neue BGB hat den Begriff des Geschäftsgeheimnisses umgeschrieben, was von jetzt ab nur auf die Daten, die nicht allgemein bekannt und nicht leicht zugänglich sind, eingeht, und nur dann, wenn die über die Geheimnisse rechtmäßig verfügende Person kein Verschulden trägt. Das StGB⁴² hat einen einzelnen Tatbestand auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen⁴³ zustande gebracht, was die Verletzung von Geschäftsgeheimnissen mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft. Das dritte Gesetz ist das Gesetz über das missbräuchliche Marktverhalten und das Verbot der Wettbewerbsbeschränkung,⁴⁴ was die grundlegende Regel des BGBs nur unterstreicht. In dem Stand der Union hat einen Vorschlag für eine Richtlinie an 28 November 2013 geboren, was über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung verfügt.⁴⁵ Dementsprechend ist weitere Rechtsnormänderungen bevorstehend bei der ungarischen Regelung des Geschäftsgeheimnisses. Wir beschäftigen ausführlich nicht mit dem Vorschlag, wir untersuchen die Möglichkeiten, welche zu der Anwendung der für den Geschäftspartner gebenden Informationen gehören. Man kann die vertrauliche Behandlung der Daten, welche als Geschäftsgeheimnis qualifiziert werden, durch den Vertragspartner sehr schwer definieren. In diesem Fall ist die vertrauliche Behandlung moralische und rechtliche Kategorie. Die vertrauliche Behandlung ist identifizierbar mit der rechtlichen Kategorie des guten Glaubens. Das bedeutet eine verlockende Geschäftsmöglichkeit, wenn die in der Handelskette hintenstehende Person den Bezieher kennenlernt. Laut den Standpunkt des Generalanwalts und der Kommission *“... können die an der Verbringung Beteiligten in ihrer Beziehung untereinander unter bestimmten Vorbehalten vertragliche Vorkehrungen vorsehen, um den Nachteilen zu begegnen, die aus der Verwendung der Informationen über die Identität des Erzeugers durch den Empfänger zu anderen als den von der Verordnung vorgesehenen Zwecken folgen können.”*⁴⁶ Die Parteien können die Regelungen der Behandlung und der Anwendung der Informationen in ihrem Vertrag natürlich regeln, aber es zieht viele Zweifel nach sich. Es gibt

zur Identifikation geeignete Art und Weise festgehaltenen und einen Vermögenswert darstellenden technischen, wirtschaftlichen oder organisatorischen Kenntnisse und Erfahrungen oder deren Zusammenstellungen (im Sinne dieses Gesetzes: geschütztes Wissen), wenn sie auf eine den Grundsatz von Treu und Glauben verletzende Weise erworben, verwertet, einander übergeben oder veröffentlicht werden. Auf diesen Schutz kann man sich nicht gegenüber der Person berufen, die an das geschützte Wissen oder ein dieses im Wesentlichen ersetzendes ähnliches Wissen (a) durch eine von der berechtigten Person unabhängige Entwicklung oder (b) durch die Prüfung und Analyse von rechtmäßig erworbenen Gegenständen oder rechtmäßig in Anspruch genommenen Dienstleistungen gelangt ist. (3) Auf die Verletzung eines Geschäftsgeheimnisses kann man sich nicht gegenüber der Person berufen, die das Geschäftsgeheimnis oder geschützte Wissen von einem Dritten im Handelsverkehr im guten Glauben und gegen ein Entgelt erworben hat.

⁴² StGB: Gesetz Nr. C von 2012 über das Strafbuch.

⁴³ StGB § 418.

⁴⁴ Gesetz Nr. LVII von 1996.

⁴⁵ COM(2013) 813 final, 2013/0402 (COD).

⁴⁶ Schlussanträge des Generalanwalts Punkt 99.

viele Geschäftsmöglichkeiten, dass die Daten des Partners angewandt werden ohne dass die Verantwortlichkeit des Empfängers feststellbar wäre.⁴⁷

Von der Frage des Geschäftsgeheimnisses müssen wir den Begriff der Angabe von öffentlichem Interesse und den Begriff der öffentlichen Angabe aus öffentlichem Interesse unterscheiden, was Datenschutzverpflichtung für die Umweltschutzbehörden entstehen lassen.⁴⁸ In dieser Relation muss das Recht zu wirtschaftlichem Interesse in den Hintergrund bei dem Streit der Angabe von öffentlichem Interesse und des Geschäftsgeheimnisses treten, bis die Kontrolle der Anwendung der öffentlichen Gelder durch die Öffentlichkeit begründet.⁴⁹ Diese Festsetzung ist in einem anderen Fall geboren, aber es ist stichhaltig bei dem Vorrang der Umweltschutzinteressen. Diese Bestimmung ist wahr auch im Fall, wenn festgesetzte Personen Umweltschutzdaten an die Öffentlichkeit bringen müssen.

Das Ziel des Gesetzes über das Selbstbestimmungsrecht und die Freiheit der Information ist die Bestimmung der grundlegenden Regeln über die Behandlung der Daten, dass die Datenverwalter die Privatsphäre der natürlichen Personen respektieren können, und die Übersehbarkeit der öffentlichen Angelegenheiten sich verwirklichen kann.⁵⁰

Der Datenschutzbeauftragte entwickelt, dass *“die Wirtschaftsorganisationen Bestimmungsrecht über ihren Daten in der Geschäftssphäre haben, können sie Bedingungen zu der vertraulichen Behandlung ihrer Geschäftsinformationen stellen.“* Aber *“ihre Möglichkeiten sind beschränkter die Anordnungen, welche zu der Geheimhaltung der Geschäftsinformationen notwendig sind, zu tun, was den Anspruch auf den rechtmäßigen Schutz nicht abbricht.“*⁵¹

Die Leistung der Angabe von öffentlichem Interesse ist eine allgemeine Übung für die Behörden, wer diese Daten nicht missbrauchen dürfen. Der andere Bereich ist die staatsrechtliche Vorschrift der Datenlieferung für den Vertragspartner. Meiner Meinung nach schließt kein einziger Wirtschaftsteilnehmer sich ab, dass er die umweltbedingte gemeinnützige Daten zur Verfügung der Behörde stellt. Die Übergabe der Daten des Geschäftspartner für den Empfänger kann das wirtschaftliche Interesse des Streckenhändlers verletzen.

7. Schlusswort

Es ist vermutlich mit Recht, dass die Pflicht zur Offenbarung der Identität des Abfallerzeugers gegenüber dem Empfänger einer Abfalllieferung den Schutz der Geschäftsgeheimnisse von Streckenhändlern beeinträchtigen sollte. Darf sie den Anwendungsbereich der Verordnung, als eine eindeutige und unbedingte Vorschrift

⁴⁷ 165/2011 (20.XII.) Beschluss des Verfassungsgerichts; Die Empfehlung der Behörde des Ungarischen Nationalen Datenschutzes und der Freiheit der Information über die Öffentlichkeit der Geschäftsdaten der Wirtschaftsgesellschaften, welche mit dem Nationalvermögen wirtschaften oder verfügen, 31. August 2012, Budapest.

⁴⁸ Gesetz Nr. CXII von 2011 §3 Punkt 5 und 6.

⁴⁹ Die Empfehlung der Behörde des Ungarischen Nationalen Datenschutzes und der Freiheit der Information über die Öffentlichkeit der Geschäftsdaten der Wirtschaftsgesellschaften, welche mit dem Nationalvermögen wirtschaften oder verfügen, 31. August 2012, Budapest

⁵⁰ Gesetz Nr. CXII von 2011.

⁵¹ 255/K/2004.

des abgeleiteten Rechts, einschränken? Es ist feststellbar, dass die derzeitige Regelung diese Beschränkung nicht erlaubt, setzt keine Befreiung auf. Daraus stellt es sich die Frage, dass ein Mechanismus der Verwaltungskontrolle zwangsläufig zur Folge haben kann, dass der Empfänger der Lieferung Kenntnis von der Identität des Abfallerzeugers erlangt? Mit der Möglichkeit der Abänderung der rechtlichen Regelung können entsprechende Mittel sein, dass das umweltbedingte Interesse mit dem wirtschaftlichen Interesse in Einklang ohne Beleidigung jedes Rechtes gebracht wird. In gegenwärtiger Situation kann man ein Fragezeichen die Daseinsberechtigung des Streckenhandels setzen, das heißt die Dissonanz zwischen der Möglichkeit der Rechtsordnung und der Möglichkeit der Verwirklichung. Vernünftige Möglichkeiten müssen betätigt werden, und man muss die Umgebung der Regelung, was die Ausübung der Tätigkeit des Streckenhändlers der Abfällen ermöglicht, ermöglichen. Meiner Meinung nach muss man die Weise, die Richtung und den Inhalt des Informationsflusses dazu ändern, und man muss den Rahmen und den Zusammenhang des Informationssystems entwickeln.

CSÁK Csilla*

A „felügyelt szabadság” – avagy az információszolgáltatási kötelezettség terjedelme a határon átnyúló hulladékszállítások esetén¹

Az EUROSTAT adatai alapján megállapítható, hogy a veszélyes hulladékok mennyisége évről évre növekszik, a 2000-2010 évi adatokat alapján megállapítható, hogy 10 év alatt kb. 30%-os a növekedési ráta.² Hazánkban általános tendenciaként megfigyelhető, hogy összeségében a hulladék mennyisége csökken, a veszélyes hulladékok mennyisége viszont növekszik, amely a keletkezett hulladék kb. 4%-a. *“A hulladék, veszélyességének mértékétől függetlenül, nem tekinthető szokásos árucikkeknek. Kizárólag ‘felügyelt szabadság mellett’ szállítható, mivel szállítását szükségszerűen korlátozzák a környezetvédelemből fűződő feltétlenül érvényesítendő követelmények.”³*

1. Bevezetés – Az illegális hulladékszállítás problematikája

A hulladékhierarchia uniós és hazai szabályozására figyelemmel megállapítható, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenység közül a hulladékszállítás is kiemelt jelentőséggel bír, különösen akkor, amikor a hulladékok illegális szállítása egyre növekvő méreteket öltött és látens jellegét tekintve, csak becsülhető a nagysága és számszaki gyakorisága. Magyarország nem tekinthető célországának, a 2008-2010 éves adatok alapján megállapítható, hogy zömében tranzit szállítások alánya (43%), de jelentős a hulladék exportunk aránya is (35%), amelyhez képest kevesebb az importált hulladékok nagysága (22%).⁴ Ezen belül folyamatosan nő a nem engedélyköteles ún. ‘zöldlistás’ hulladékimport aránya. A környezetvédelmi érdekre figyelemmel szabályozásra kerültek nemzetközi, uniós/közösségi és tagállami szinten is a hulladékszállításokhoz kapcsolódó garanciális elemek, anyagi és eljárásjogi szabályok, amelyek figyelembe veszik és szankcionálják a jogsértéseket.

A hulladékok illegális szállítása óriási méreteket öltött. Csak becsülni lehet a valós nagyságát. Természetesen vannak különböző hatástanulmányok, ellenőrzési jelentések, tagállami adatszolgáltatások, amelyek különböző számokat tükröznek. Ha a legoptimistább adathalmazt is vesszük figyelembe, a számok megdöbbentőek.

* 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 Environmental statistics and accounts in Europe („Környezeti statisztikák és számlák Európában”), Eurostat, 2010. évi kiadás.

³ Yves Bot Főtanácsnok Indítványa a C-1/11. sz. ügyben: Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH kontra Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) 91. pont.

⁴ Állami Számvevőszék Jelentés: *Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről*. 2012. május, vizsgálati időszak, 2008-2010.

Már az EUROPOL is felhívta a figyelmet az illegális hulladékszállítás volumenének nagyarányú növekedésére. Feltételezhetően a tagállami illegális hulladékszállítmányok fele a tagállamok közötti relációban, másik fele az EU-n kívüli hulladékszállítmányokkal hozható összefüggésbe.

Az illegális hulladékszállítás alatt azt a jogszerűtlenséget értjük jelen esetben, mely egyrészt a hulladékszállítás hatósági értesítését mellőzi, másrészt a hulladékszállításra vonatkozó rendelet alapján a hulladékszállítmányokra vonatkozó tilalomba ütközik.

A hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK rendelet 2. cikk 35. pontja alapján „*illegális szállítás*”: az olyan hulladékszállítás, amelyet úgy bonyolítanak le, hogy: a) nem jelentik be azt az e rendeletben előírt módon az összes érintett illetékes hatóságnak vagy b) az e rendeletben előírt módon az érintett illetékes hatóságok engedélye nélkül vagy c) az érintett illetékes hatóságok engedélyét hamisítással, megfésztéssel vagy csalással szerzik meg vagy d) a bejelentőlapon vagy a kísérődokumentumban külön fel nem tüntetett módon történik vagy e) az közösségi vagy nemzetközi szabályokat sértő hasznosításhoz vagy ártalmatlanításhoz vezet vagy f) ellentétes a 34., 36., 39., 40., 41. és 43. cikkel vagy g) amely a 3. cikk (2) és (4) bekezdésében említett hulladékszállítással összefüggésben az alábbiak egyikéből ered: i. a hulladékról kiderült, hogy a III, IIIA, vagy IIIB. mellékletben nem szerepel vagy ii. a 3. cikk (4) bekezdésének megsértése iii. a szállítás a VII. mellékletben szabályozott dokumentumban fel nem tüntetett módon történik.”⁵

Az illegális hulladékszállítás a büntetőjogi jogkövetkezményeken túl egyéb jogkövetkezményekkel (szabálysértési, környezetjogi, polgári jogi felelősség) is járhat.⁶

Ezekben a feltárt és ismert esetekben azoban a büntetőjogi felelősségrevonástól nem lehet eltekinteni.⁷ Az illegális hulladékszállítástól meg kell különböztetni azt az esetet, amikor a hulladék szállítása nem teljesen felel meg a jogszabályi kötelezettségeknek és feltételeknek, de nem meríti ki az illegális hulladékszállítás fogalmát, illetőleg annak az adott tagállamban szabályozott büntetőjogi tényállását. Ezek a hulladékszállítások az illegális és a jogszerű hulladékszállítások között helyezkednek el.

⁵ A környezetvédelmi jog végrehajtásával és betartatásával foglalkozó európai uniós hálózat (IMPEL) 2003 és 2010 között ugyanis három közös végrehajtási projektet hajtott végre, amelyek keretében meghatározott számú szállítmányt ellenőriztek több tagállamban, amely ellenőrzések a hulladékszállítmányok 20–51%-át illegálisnak minősítették. Ez alapján becsülhető a tömeg nagysága.

⁶ Lásd bővebben: Farkas Csamangó Erika: Hulladékgazdálkodás és felelősség I. *Magyar Mezőgazdaság*, 62. évfolyam, 2007/11, 42.; Farkas Csamangó Erika: Hulladékgazdálkodás és felelősség II. *Magyar Mezőgazdaság*, 62. évfolyam, 2007/12, 58.

⁷ A C-259/05. sz. ügyben, az Omni Metal Service ellen folyamatban levő büntetőeljárás illetőleg a 2006-os „német hulladékügy”, amelynek magyar vonatkozásai vannak. Jelen ügy – a már hatályon kívül helyezett – 259/93 rendelet alapján került elbírálásra. A rendelet 15. cikke meghatározza, hogy az ártalmatlanításra szánt hulladékok kivitelének esetén alkalmazandó eljárás értelmében a tranzitország illetékes hatóságának történő bejelentés szükséges. A társaságot azzal vádolják, hogy a 259/93 rendelet rendelkezéseit megsértve 2004. március 15-e körüli időpontban Spanyolországból Rotterdamban keresztül az illetékes hatóságok értesítése nélkül exportált Kínába 17, újrafelhasználásra szánt (PVC-vel bevont rézmagból készült, különböző – 15 cm-t is elérő – átmérőjű) hulladék elektromos kábeleket tartalmazó konténert. Az előzetes döntéshozatali eljárás során a kérdések alapvetően arra irányultak, hogy a környezeti információk szolgáltatása, mint környezetvédelmi közérdek korlátozza-e az üzleti titokhoz való jog, mint gazdasági érdek.

A jogellenes állapotot ezekben az esetekben a közigazgatási felelősség körébe eső jogkövetkezményekkel pl. bírsággal szankcionálnak.

A Bizottság az illegális szállítmányokból adódó problémákat a következőképpen foglalja össze: (a) a hulladék illegális lerakása vagy nem megfelelő színvonalú kezelése általában súlyosan károsítja a környezetet és az egészséget, (b) magasak az utólagos kármentesítés és a visszaszállítás költségei, (c) jelentős mértékű erőforrás-vesztés, (d) a belső piac torzulása (nem adottak az egyenlő versenyfeltételek az iparág számára).⁸

Tehát az illegális hulladékszállítmányokkal szembeni határozott fellépés a környezet és az egészség, valamint az ipar és a gazdaság számára egyaránt előnyös megoldást jelent.

A Bizottság az illegális hulladékszállítmányok tekintetében a következő okokat határozta meg:⁹ (a) a fejlődő országokban sokkal alacsonyabbak a hulladékkezelés és a hulladéklerakás költségei, (b) a hulladékgazdálkodás terén a szervezett környezeti bűnözés nagymértékű elterjedtsége, (c) végrehajtási hiányosságok néhány tagállamban (sok tagállamban nem kap kiemelt jelentőséget a hulladékszállításról szóló rendelet végrehajtása).

A szállítmányellenőrzések és a feltárt jogsértések száma nagymértékben eltér a tagállamokban. Ezek a nagyarányú eltérések azt eredményezik, hogy az illegális hulladékszállítmányok exportőrei a szerint választják ki, hogy melyik tagállamon keresztül bonyolítják a szállítást, hogy melyikben a legengedékenyebb az ellenőrzési rendszer. A szállítmányok ellenőrzésének elengedhetetlen feltétele többek között, hogy a szállítmányokat kísérő dokumentumokat teljes körűen és a valóságnak megfelelő adatokkal kell kitölteni. Jelen tanulmányban arra keressük a választ, hogy az információszoigálatási kötelezettséget korlátozhatja-e az üzleti titok védelméhez való jog.

2. Hulladékszállítás az uniós rendelet szemszögéből

A hulladékszállítás szabályozó rendelet¹⁰ célja, a környezet védelmére tekintettel, a szállítások felügyeletére és ellenőrzésére vonatkozó harmonizált eljárási rend kialakítása. A rendelet a környezetvédelmi érdekek elsődlegességének hangsúlyozása mellett, és arra tekintettel alakítja ki szabályozási rendszerét.¹¹

⁸ A hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2013)0516 - C7-0217/2013 - 2013/0239(COD)].

⁹ A hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2013)0516 - C7-0217/2013 - 2013/0239(COD)].

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14.) a hulladékszállításról, lásd még Farkas Csamangó Erika: *Környezetjogi szabályozások*. SZTE-ÁJK-JATE Press Kiadó, Szeged, 2014, 197., Ludwig Krámer (fordította: Horváth Zsuzsanna): *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó Budapest, Pécs, 2012, EU Environmental Law, Seventh Edition Sweet and Maxwell, London, 2011. alapján, 329-362.

¹¹ E rendelet hatályon kívül helyezi és felváltja az 1993. február 1-jei 259/93/EGK tanácsi rendeletet, amely hatályon kívül helyezte az 1984. december 6-i 84/631/EGK tanácsi irányelvet. Ezen új szabályozás célja többek között a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának és ártalmatlanításának ellenőrzéséről szóló, 1989. március 22-én Bázelen aláírt – és

E célból a rendelet a hulladékszállítás tekintetében alkalmazandó eljárásokat és szabályokat határozza meg, főként a szállított hulladék típusa, az exportáló állam és a hulladék célállomása függvényében, valamint aszerint, hogy ártalmatlanításról vagy hasznosításról van-e szó. A hulladékok veszélyességének függvényében a követendő ellenőrzési eljárás három kategóriáját állítja fel. Így az említett rendelet III. melléklete meghatározza a 'zöldlistát', amely az olyan tekintett hulladékokat tartalmazza, amelyek csak elhanyagolható kockázatot jelentenek az emberi egészségre és a környezetükre szállításuk folyamán. E hulladékok főszabály szerint kizárólag információszerzési eljárás hatálya alá tartoznak. E rendelet IV. melléklete, az úgynevezett 'sárga lista', az olyan hulladékokat sorolja fel, amelyek kockázatot jelentenek az emberi egészségre és a környezetre, és amelyek egy – szigorúbb –, előzetes értesítési és írásos beleegyezési eljárás hatálya alá tartoznak. Végül az említett rendelet V. melléklete a 'legveszélyesebb hulladékok nem nevesített listáját' tartalmazza, amelyek exporttilalom hatálya alá tartoznak.

A szállítás útvonalára tekintettel – az 1013/2006 rendelet – a hulladékoknak az Európai Unió tagállamai közötti, az Unió és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállamai közötti, az Unió és az OECD tagállamai közötti, valamint az Unió és a Bázeli Egyezményben részes harmadik országok közötti országhatárokat átlépő szállítására alkalmazandó. E rendelet ezen szállítási típusok mindegyike vonatkozásában különös felügyeleti és ellenőrzési eljárást ír elő. Amennyiben a hulladékokat – akár harmadik országok érintésével, akár a nélkül – az Unió belül szállítják, az említett rendelet 18. cikke előírja, hogy a 'zöld listás' hulladékokat különböző információkat tartalmazó dokumentumnak kell kíséernie, mint pl. a szállítást szervező személy neve, a szállított hulladék tényleges mennyisége, vagy a hasznosító létesítmény adatai, valamint a szállítást szervező személy és a címzett közötti szállítási szerződés.

A hulladékszállításról szóló rendelet¹² értelmében az ártalmatlanítási és hasznosítási művelet végzése céljából történő hulladékszállítások során, bizonyos és a rendeletben meghatározott hulladékok (mint pl. a zöld listán szereplő, hasznosításra szánt hulladékok Európai Unión belüli, harmadik országokon vagy nem harmadik országokon keresztül történő szállítás) írásos bejelentéshez illetoleg engedélyhez kötött. Meghatározott hulladékok (pl. 'zöld listás' hulladékok) szállítására – a rendelet 18. cikkének megfelelően – általános információs követelmények vonatkoznak. A 'Bizonyos információkkal kísérendő hulladékok' című 18. cikk (1) bekezdése értelmében, az ekként meghatározott hulladékokra olyan eljárási rendet kell alkalmazni, mely szerint: (a) Az ilyen hulladékok nyomon követésének segítése érdekében a küldő ország joghatósága alá tartozó, a szállítást szervező személy köteles biztosítani, hogy a hulladékot a VII. mellékletben szereplő dokumentummal kísérik (b) A szállítást szervező személy a szállítás megkezdése előtt, valamint a hasznosító intézmény,

a Közösség részéről az 1993. február 1-jei 93/98/EGK tanácsi határozattal jóváhagyott – egyezmény mellékletét képező hulladéklisták módosításainak, valamint a hulladékok hasznosítási célú, határokat átlépő szállításának felügyeletéről szóló C(92) 39 végleges határozatot felülvizsgáló C(2001) 107 végleges Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tanácsi határozat tartalmának átvétele.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14.) a hulladékszállításról.

laboratórium vagy a címzett a hulladék megérkezésekor köteles aláírni a VII. mellékletben szereplő dokumentumot.

A 18. cikk (4) bekezdése alapján ezeket az információkat bizalmasan kell kezelni, ha a közösségi és nemzeti jogszabályok ezt megkövetelik.¹³

3. Az Interseroh ügy

A továbbiakban – a bírósági esetjog alapján – a hulladékszállításról szóló rendelet 18. cikkében szabályozott információszerzési kérdéseit kívánjuk áttekinteni és elemezni. A bírósági eljárás neuralgikus pontja, a meghatározott adatok szolgáltatásának következményeként, a környezeti érdek és a gazdasági érdek konkrurrálása.

A C-1/11. sz. Interseroh ügyben¹⁴ a hulladékszállításal kapcsolatos információk közlésének a kérdése merül fel, olyan kontextusban, mely szerint a jogszabály által megkövetelt információk feltüntetése – a szállításhoz kapcsolódó okmányokon – sérthetik az üzleti titok védelmét. Az Interseroh és leányvállalata Európa egyik legjelentősebb, másodlagos nyersanyagok (vashulladék, papírhulladék, műanyag hulladék) begyűjtésével, kezelésével és kereskedelmével foglalkozó cég, amely 2000 embert foglalkoztat, 13 országban van jelen, mintegy 100 telephellyel. A cég kereskedőként fémhulladékokat szállított megrendelőinek, vevőinek az öntödék és kohók részére. Tevékenységét, tehát közvetítő kereskedőként folytatta, amely olyan forgalmazási forma, amely esetben a hulladékbirtokostól (termelő, begyűjtő) megvásárolja az anyagot, majd értékesíti. Az anyag nem került a birtokába és az eladó valamint a vevő nem ismeri egymást, ő köti meg, mint kereskedő a szerződést egyik oldalról az eladóval, másik oldalról a vevővel, a címzettel.

A konkrét ügyben az Interseroh által forgalmazott fém típusok a 'zöld lista' hatálya alá tartozó hulladékok, amelyeknek az országhatárt átlépő szállítás alapján a 1013/2006 rendelet 18. cikke alapján információ szolgáltatási követelményeknek kell megfelelnie. Ennek értelmében a hulladékokat szállításuk során szállítási okmányoknak kell kísélnie és e dokumentumot a szállítmány címzettjének alá kell írnia és legalább három éven keresztül meg kell őriznie.

A kísérő dokumentum tartalmi követelményeire vonatkozik a rendelet (2006) VII. számú melléklete, amelynek 6. rovatában fel kell tüntetni a hulladék származására vonatkozóan a hulladék termelőjének, új termelőjének, begyűjtőjének adatait (név, cím, telefon, fax). Ez azt eredményezi, hogy közvetítő kereskedelmi ügyletek során a vevő,

¹³ E rendelkezés szerepelt már korábban, noha egy kissé eltérő – kizárólag a nemzeti szabályozásra utaló – megfogalmazásban, a 259/93 rendeletben is, amely 11. cikkének (2) bekezdése előírta, hogy a hulladékszállításra vonatkozó információkat „a hatályos nemzeti jogszabályoknak megfelelően bizalmasan” kell kezelni.

¹⁴ az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgericht Mainz (Németország) a Bírósághoz 2011. január 3-án érkezett, 2010. november 26-i határozatával terjesztett elő az előtte az Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH és a a Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) között folyamatban levő eljárásban.

címzett előtt fel kell fedni a beszerzési forrásokra vonatkozó adatokat. A konkrét ügyben az Interseroh azt kifogásolta, hogy ezek az információ közzéadási kötelezettségek az ügyfelek számára lehetővé teszik a hulladék termelőjével vagy begyűjtőjével való közvetlen kapcsolatfelvételt, azaz azt a lehetőséget hordozza, hogy az ezt követően létrejövő szerződéseket a közvetítő kereskedő szolgáltatásainak megkerülésével kössék meg a felek. Az Interseroh úgy ítéli meg, hogy azon kötelezettség, hogy felfedje ügyfelei előtt beszerzési forrásait, sérti az üzleti titkai védelméhez való jogát, és súlyosan akadályozza a közvetítő kereskedői gazdasági tevékenységének gyakorlását. Az Interseroh már számos ügyfelet elveszített a beszerzési forrásainak felfedésére vonatkozó kötelezettsége folytán. Az Interseroh következőképpen úgy határozott, hogy saját magát jelöli meg a szállítási okmány 6. rovatában termelőként vagy begyűjtőként, vagy számos hulladékszállítvány esetében egyáltalán nem tölti ki e rovatot. Mivel pedig a termelő vagy a begyűjtő valódi kiléte kiderül a szállítólevélből és a mérlegelési jegyzőkönyvből, amelyeknek ugyancsak kíséreniük kell a hulladékszállítványt, és amelyeket ellenőrzés esetén ugyancsak be kell mutatni, szabálysértési eljárások indultak az Interseroh ügyvezetője ellen, amiért nyilvánvaló ellentmondás van egyrészt a szállítólevél és a mérlegelési jegyzőkönyv, másrészt a szállítási okmány 6. rovata között. Erre tekintettel az Interseroh annak megállapítását kérte, hogy közvetítő kereskedőként nem köteles a hulladéktermelőt (eladót) a szállítási okmány 6. rovatában feltüntetni.

Jelen ügyben az *előzetes döntéshozatali eljárásban*, a Bíróság vizsgálta többek között, az információk bizalmas kezelését előíró rendelkezésekre történő utalás hatályát, miként biztosítja az uniós jog az üzleti titok védelméhez való jogot, és ennek összevetését a környezetvédelmi szabályozás által előírt információszolgáltatási követelményekkel.

4. Az információk bizalmas kezelésére vonatkozó rendelkezések hatálya

A rendelet 18. cikkének rendelkezéseire visszautalva megállapítható, hogy az (1) és a (4) bekezdésnek a tárgya eltérő. Az (1) bekezdés az információszolgáltatást írja elő, a (4) bekezdés pedig a információ kezelésének a módjára ad eligazítást. Mindebből az is következik, hogy a (4) bekezdés nem ad felmentést az információ szolgáltatása alól. Az is megállapítható, hogy a (4) bekezdés kizárólag akkor alkalmazható, ha az információt az (1) bekezdésnek megfelelően, előzetesen feltűntették a VII. melléklet szerinti dokumentumban.¹⁵

A rendelet alapján a hulladékszállítást szervező személy kötelezettsége, hogy a szállítási okmányt hiánytalanul kitöltse és megküldje a szállítvány címzettje számára aláírás és megőrzés végett. E kötelezettség a hulladék termelője kilétének a szállítvány

¹⁵ Egyrészt az 1013/2006 rendelet 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja szállítási okmány kiállításáról rendelkezik, amelynek kötelező jelleggel kíséreni kell minden, e rendelkezés hatálya alá tartozó hulladékszállítványt. E szállítás szervezője köteles kitölteni többek között a szállítási okmány e rendelet VII. mellékletében előírt 6. rovatát, amelyben fel kell tüntetnie a hulladéktermelő nevét. Másrészt az 1013/2006 rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontja úgy rendelkezik, hogy a szállítást szervező személy és a szállítvány címzettje köteles aláírni a szállítási okmányt, míg e rendelet 20. cikkének (2) bekezdése azt írja elő a szervező és a címzett számára, hogy az említett rendelet 18. cikkének (1) bekezdésében említett információkat a szállítás megkezdésétől számított legalább három éven keresztül őrizzék meg.

címzettje előtt történő felfedésével jár, amely potenciálisan káros következményekhez vezet a közvetítő kereskedő számára. Az első kérdés tehát az, hogy a közvetítő hivatkozhat-e érvényesen az 1013/2006 rendelet 18. cikkének (4) bekezdésére (azaz arra, hogy a szállítási okmányban foglalt információkat, bizalmasan kell kezelni, ha a közösségi és nemzeti jogszabályok ezt megkövetelik), amely bizonyos körülmények esetén lehetővé teszi az adatok bizalmas kezelését, illetve vagylagosan az uniós jog valamely olyan általános elvére, mint amilyen az üzleti titok védelme. A szállítmány címzettje a szállítási okmányban foglalt információk teljes egészének birtokába kerül, és így tudomást szerez többek között a hulladéktermelő személyének kilétéről is, amely, az e rendelet VII. mellékletében foglalt követelményeknek megfelelően, az említett dokumentum 6. rovatában kerül meghatározásra.

Az információszoolgáltatás, tehát mint környezetpolitikai eszköz jelenik meg. A rendelet 18. cikke (4) bekezdése alapján az (1) bekezdésben említett információt bizalmasan kell kezelni, ha a közösségi és nemzeti jogszabályok ezt megkövetelik. Jelen esetben a hulladék termelője adatairól és annak kezelésére vonatkozó kérdésekről van szó.

Előjáróban – hivatkozva a Bíróság álláspontjára – meg kell állapítani, hogy csak olyan információk kezelése jöhet szóba, amelyet a bizalmas kezelésre vonatkozó kötelezett körnek rendelkezésre állnak, tehát, amely adatokat megadták. Ez tehát feltételezi annak fennállását, hogy a szállítás megkezdése előtt vagy annak során az adatok teljes körűen meghatározásra kerülnek. Meg kell azonban állapítani, hogy a rendelet 18. cikkének (4) bekezdése, maga nem keletkeztet semmiféle bizalmas kezelési kötelezettséget, hanem az (1) bekezdés szerint közölt információk bizalmas kezelésével kapcsolatban mindössze a vonatkozó uniós jogi rendelkezések és hatályos nemzeti rendelkezések alkalmazására utal. Az információk bizalmas kezelése tehát olyan kivételként értelmezendő, amely valamely különös szabályozás elfogadásához van kötve.

Az információk bizalmas kezelésére vonatkozó szabályozás vizsgálata során további tisztázásra váró kérdések merülnek fel. Elsőként azt célszerű megvizsgálni, hogy milyen alanyi kört érint a bizalmas kezelésre vonatkozó szabályozás. Az információk bizalmas kezelésére vonatkozó rendelkezés alanyi körének meghatározása eltérő értelmezési lehetőségeket vet fel, azaz az alkalmazási köre lehetséges alternatíva szerint a hatóságokra, a szállításban részt vevő személyekre vagy harmadik személyekre vonatkozik. Az ismert álláspontok mindegyik lehetőséget akceptálták, voltak akik szűkítő értelmezéssel csak a hatóságokra tartották irányadónak¹⁶, voltak akik mindenre vonatkozóan értelmezték és voltak akik köztes megoldásként a személyi kör némi szűkítésével határozták meg a teljes spektrumot.

¹⁶ C-1/11. sz. Interseroh ügyben ítélet 34. pontjára hivatkozással, a Bíróság megállapította, hogy a belga, az osztrák és a portugál kormány a 18. cikk (4) bekezdését a (3) bekezdéssel hozta összefüggésbe, következképpen úgy vélte, hogy a (4) bekezdés azon szabályozásokra utal, amelyeket a vizsgálat, az alkalmazás ellenőrzése, a tervezés és a statisztika céljából információkat bekérő hatóságok tekintetében alkalmazni kell. Az e szabályozásokra történő utalás tehát kizárólag az információknak a tagállamok érintett illetékes hatóságai általi bizalmas kezelését szabályozó rendelkezésekre vonatkozhat. Az ítélet 35. pontjában az Interseroh állásonja került ismertetésre, mely szerint a rendelet 18. cikke (4) bekezdésének szövege, az e cikken belüli, külön bekezdésben való elhelyezkedése és rendeltetése alapján, amely az üzleti titok biztosítása, az információk bizalmas kezelésének kötelezettsége a szállítási folyamat résztvevőire is vonatkozik.

Ez utóbbi álláspontot képviselte és fogalmazta meg a Bizottság is, amelynek érvelését a Bíróság is elfogadta. Az Európai Bizottság, köztes álláspontot képviselve, úgy vélte, hogy a bizalmas kezelés kötelezettsége nemcsak a tagállamok érintett illetékes hatóságai tekintetében alkalmazandó, hanem a hulladékszállításban részt vevő vállalkozások tekintetében is, ám kizárólag harmadik felekkel fennálló kapcsolataikban, mivel e vállalkozások egymás között szerződés útján határozhatják meg az információk nem engedélyezett közlésének joghatásait.

A tágabb személyi kör figyelembe vételére a Bíróság azzal az indoklással jutott, hogy a (4) bekezdés – meghatározott információk bizalmas kezelésének a kérdése – általános és önálló megfogalmazást kapott a (3) bekezdéshez¹⁷ képest, amelytől egyébként is elkülönül jogszabályszerkesztésileg. Azaz a rendelkezés alkalmazható valamennyi olyan személy tekintetében, akik birtokában lehetnek a rendelet 18. cikkének (1) bekezdésében említett információknak, azaz nem kizárólag a célország vagy a küldő ország hatóságai, hanem a hulladékszállításban részt vevő valamennyi természetes vagy jogi személy tekintetében. Az érvelésnek ugyanakkor tartalmi indokai is voltak. Ezek szerint a rendelet 18. cikkének (4) bekezdése a szállítás résztvevői tekintetében kizárólag harmadik felekkel fennálló kapcsolataikban alkalmazható, egymás közötti kapcsolataikban nem, mivel e rendelkezés nem engedélyezheti egy kereskedő számára, hogy információkat hallgasson el a hulladék címzettje elől.

5. Az információ szabadság uniós és nemzeti szabályozása

Előjáróban célszerű megvizsgálni azokat az uniós rendelkezéseket, illetőleg nemzeti szabályokat, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságának a 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben kimondott elvétől való eltérést.

A hulladékszállításról szóló rendelet (2006) preambulumban olvashatjuk, hogy *“a tagállamokat fel kell kérni annak biztosítására, hogy – az 1998. június 25-i, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jogról szóló UNECE egyezménynek (Aarbusi Egyezmény)¹⁸ megfelelően – az illetékes hatóságok tegyék nyilvánosan hozzáférhetővé a szállításokról szóló bejelentésekre vonatkozó tájékoztatást, amennyiben ezek az információk nem bizalmasak a nemzeti vagy közösségi jogszabályok szerint.”*¹⁹ A 2003/4 irányelv²⁰, amelynek pontosan az a

¹⁷ A 1013/2006 rendelet 18 cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok nemzeti jogszabályaikkal összhangban, ellenőrzési, végrehajtási, tervezési és statisztikai célokra kérhetik az (1) bekezdésben említett információ szolgáltatását az e cikk hatálya alá tartozó szállításokra vonatkozóan.

¹⁸ Az Aarbusi Egyezmény nagymértékben támaszkodott az 90/313/EGK irányelv rendelkezéseire, de sokkal szélesebben határozta meg a ‘környezeti információ’ fogalmát, főszabályként felére csökkentette a környezeti információ rendelkezésre bocsátásának határidejét, szűkítette a kivételek körét, előírta a megtagadás indokainak szűk értelmezését, illetve részletesen szabályozta az információhoz való hozzáférés aktív formáját.

¹⁹ A 1013/2006 rendelet Preambulum rendelkezésének 23. pontja.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

célja, hogy az uniós jogi rendelkezéseket ezen egyezményrel összhangba hozza, akként rendelkezik, hogy a tagállamok előírhatják a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ közzététele hátrányosan befolyásolná a következőket: „üzleti titok vagy intézményi titok, amennyiben e jelleget nemzeti vagy közösségi jogszabály írja elő a jogos gazdasági érdekek védelme céljából, beleértve a statisztikai titok és az adótitok megőrzéséhez fűződő közérdeket”.²¹ Ezen kapcsolódó rendelkezések alapján megállapítható, hogy a hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférés jogának elve alóli kivételeket fogalmazzák meg.²² A Varec-ügyben²³ hozott ítéletében a Bíróság például a gazdasági szereplőknek a bizalmas információik és üzleti titkaik védelméhez való jogát mérlegelte a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó információkhoz való hozzáféréshez való joghoz képest. A bizalmas információk védelmére vonatkozó joggal kapcsolatban megállapítható, hogy ez a jog lényegében anyagi jogi jogosultság, amelynek gyakorlása során eljárás jogi hatásai is vannak. Fontos, hogy az ajánlatkérők ne hozzanak nyilvánosságra olyan, közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos információkat, amelyek megismerése a verseny torzítására használható akár a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban, akár későbbi közbeszerzési eljárásokban. Tekintettel a rendkívül súlyos kárra, amelyet egyes információknak valamely versenytárral történő szabálytalan közlése okozhat, az említett testület ezen információknak az eljárásban résztvevő féllel történő közlése előtt köteles lehetőséget adni az érintett gazdasági szereplőknek, hogy azok bizalmas jellegére, vagy üzleti titok voltára hivatkozzon.

Ezt követően joggal vetődik fel a kérdés, hogy a közösségi/uniós illetőleg nemzeti szabályozás ebben a megfogalmazásban alkalmas-e a hulladékot termelő személy adatai feltüntetésének korlátozására, az adatok megadásának elkerülésére. E vizsgálat során szem előtt kell tartani, hogy a bizalmas kezeléshez való jog nem elvként, hanem épp ellenkezőleg, kivételként került kimondásra, amely tehát szigorúan értelmezendő.²⁴ A rendelet (2006) egyetlen dokumentum használatát írja elő,

²¹ A 2003/4 irányelv 4. cikke (2) bekezdésének d) pont.

²² A 2003/4 irányelv 3-5. cikkei tartalmazzák a környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályokat. A jogszabály különbséget tesz a hatóság birtokában lévő, illetve a hatóság számára tárolt információk között. Az előbbi jelenti a hatóság birtokában lévő, általa előállított vagy kézhez vett környezeti információkat, míg az utóbbi a hatóság részére ténylegesen valamely természetes vagy jogi személy által tárolt környezeti információkat. Lásd bővebben: Pánovics Attila: *Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában*. PhD értekezés, Pécs, 2010, 102.

²³ C-450/06. sz. ügy VAREC SA kontra ETAT BELGE, vö: A Kúria jogegységi határozatával a 1/2013. KMJE.

²⁴ A C-233/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-6625.) A Bíróság a C-233/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítéletben úgy ítélte meg, hogy a francia törvény túlságosan általános, amennyiben lehetővé teszi az azon indokkal történő megtagadást, hogy az információ hozzáférhetővé tétele „általános jelleggel” sérti „a törvény által védett titkokat”. Lásd a C-266/09. sz., Stichting Natuur en Milieu és társai ügyben 2010. december 16-án hozott ítéletet (EBHT 2010., I-13119.), amelyben azt állapították meg, hogy minden egyedi esetben mérlegelni kell a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeket a hozzáférés megtagadása által szolgált érdeket.

amelynek tartalmát a VII. mellékletében határozza meg, és nem tartalmaz semmilyen vagylagos rendelkezést, amely lehetővé tenné két eltérő, az ellenőrző hatóságnak, illetve a címzettnek szánt dokumentum, illetve csak az ellenőrző hatóság által dekódolható kóddal ellátott dokumentum használatát. A rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontja egyébiránt akként rendelkezik, hogy a rendelet VII. mellékletében szereplő dokumentumot a hasznosító intézmény, laboratórium és a címzett a hulladék megérkezésekor köteles aláírni, míg a rendelet 20. cikkének (2) bekezdése pontosítja, hogy a 18. cikkének (1) bekezdése értelmében közölt információt a címzett és a hulladékot átvevő létesítmény a szállítás megkezdésének időpontját követően legalább három évig köteles megőrizni. A címzett mint a dokumentum aláírója és birtokosa, nem kaphat csonka változatot kézhez. A jogi szabályozás tehát teljesen egyértelmű és következetes az értelmezést illetően. Az tehát jogalkotási kérdés körébe esik, hogy olyan új szabályozás kerüljön-e megalkotásra, amely lehetővé teszi a hulladéktermelő kiletének a hulladékok címzettje részére történő közzétételének elkerülését.

6. A hulladékszállításról szóló rendelet hatékony érvényesülése

Mindenesetre az elv nem korlátlan jogosultságként ölt testet, hanem azt a társadalomban betöltött szerepe függvényében kell értékelni. Következésképpen az elv korlátozható azzal a feltétellel, hogy a korlátozások közérdeken alapuló kényszerítő okokkal igazolhatók, alkalmasak az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladják meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket. A kereskedő azon kötelezettsége, hogy felfedje a termelő kiletét, a környezetvédelem közérdekű céljának felel meg. A Bíróság álláspontja szerint az adatoknak a hulladék címzettjének átadott dokumentumon való feltüntetésére vonatkozó kötelezettség szükségesnek tűnik e cél eléréséhez. E kötelezettség kétszeres, az ellenőrző hatóságok számára a hatékonyságot, a hulladékhasznosításért felelős címzettek számára pedig a biztonságot biztosító garanciának tekinthető. Lényeges vizsgálati szempont tehát, hogy a szóban forgó beszerzési forrásról szóló információ milyen mértékben járul hozzá a környezet védelméhez, másrészt az, hogy az üzleti titok ezen információ közzététele során milyen mértékben sérül.

6.1. Garanciális szempontok a hatóságok oldalán

A hulladék szállítása vagy a célállomásra való megérkezése során történő ellenőrzése hatékonyságának feltétele ugyanis az, hogy a tranzitállam vagy a célállomás szerinti állam hatóságai a hulladékot kísérő dokumentumba betekintve azonnal tudomást szerezzenek a termelő kiletéről, anélkül hogy a szállítást szervező személyhez kellene fordulniuk, aki – a rendelet 18. cikke (1) bekezdése a) pontjának alkalmazásában – a küldő államban található. Amint azt a belga kormány állítja, ezen információ olyan kritériumnak tekinthető, amely lehetővé teszi annak mérlegetését, hogy szükség van-e fizikai ellenőrzés lefolytatására, amely szükségképpen hosszú és költséges, mivel az áru megállítást igényli. Tehát az, ha a kereskedőhöz kell fordulni a termelő kiletének megismerése végett, lassítja az ellenőrzési eljárásokat.

Yves Bot Főtanácsnok Indítványában kiemelte, hogy noha a zöld listán szereplő hulladékokat úgy kell tekinteni, mint amelyek minimális veszélyt jelentenek

a környezet és az emberi egészség számára, a rendelet 18. cikkének (1) bekezdésében előírt információszolgáltatási kötelezettség célja a veszélyes hulladékok tekintetében előírt előzetes értesítési és írásos beleegyezési eljárás megkerülése kockázatainak kiküszöbölése. Következésképpen lényeges, hogy a tagállami hatóságok folyamatos felügyeletet gyakorolhassanak a hulladék termelési helyétől a végső hasznosításának helyéig történő szállítása folyamán, annak érdekében, hogy lehetőségük nyíljon annak vizsgálatára, hogy e hulladékok valóban a zöld listán szerepelnek-e, vagy hogy adott esetben nem keveredtek-e más anyagokkal olyan mértékben, amely veszélyeztetné a környezet tisztelben tartása mellett történő hasznosításukat, a hulladékkezelés környezeti szempontból eredményes-e. A hulladéktermelő megjelölése önmagában alapvető fontosságú jelzéseként szolgálhat, amikor például megállapítást nyer, hogy a termelő általában veszélyes hulladékot termel. Továbbá, ha a hasznosító intézmény vagy a célállam ellenőrző hatóságai úgy ítélik meg, hogy nem kellő módon tájékoztatták őket, kiegészítő pontosításokat kérhetnek e termelőtől. A termelő kilétének ismerete a címzett számára tehát elengedhetetlen információ, amelynek megadása nem tagadható meg, arról a címzettnek tudomással kell bírnia.

A rendelet a tagállamokat teszi felelőssé a hulladékszállításra vonatkozó ellenőrzési intézkedések alkalmazásáért, és pontosítja, hogy ezen intézkedések körébe tartoznak azon szűrőpróbaszerű ellenőrzések is, amelyek nemcsak kezdetben, a termelőnél, a birtokosnál vagy a bejelentőnél, a szállítás során, de a célállomáson, a címzettnél vagy az intézménynél is végezhető. Ezen ellenőrzések, a hulladék fizikai ellenőrzésén túl, a dokumentumok vizsgálatát és a résztvevők kilétének megerősítését is magukban foglalják. A célállam hatóságainak a hulladék érkezési helyén el kell tudniuk végezni az ellenőrzéseket. A Főtanácsnak e rendelkezésekből azt a következtetést vonta le, hogy ezen ellenőrzések hatékonyságának feltétele, hogy e hatóságok hozzáférhessenek a címzettnél ahhoz az egyetlen olyan dokumentumhoz, amelynek különböző információs mezői teljes egészében ki vannak töltve.

A hulladékszállítás bejelentési és engedélyeztetési rendjére vonatkozó előírások eltérők, a hulladékok veszélyességétől függően szigorú, vagy kevésbé szigorú információs követelményeknek kell eleget tenni. Például a nem engedélyköteles, ún. zöldlistás hulladékok – az OECD országain belül normál kereskedelmi terméként szállítható hulladékok – esetében kevésbé szigorú információs követelményeknek kell eleget tenni, mint az engedélyköteles veszélyes hulladékoknál. A 'zöldlistás' hulladékok határon átnyúló szállítása esetén a szállítmányt kísérő okmánnyal kell ellátni. Az engedélyhez nem kötött, zöldlistás hulladékok szállításával kapcsolatban a hulladékszállítási rendelet (2006) lehetővé tette olyan tagállami szabályok megalkotását, amelyek szerint a szállítmányt kísérő dokumentumokat az illetékes hatóságok részére be kellett nyújtani. A magyar szabályozás élt is ezzel a lehetőséggel.²⁵ A bejelentési kötelezettség lehetővé tette e szállítmányok felügyeletét és ellenőrzését, ezáltal az illegális hulladékszállítás kockázatának csökkentését.²⁶ Ez a bejelentési kötelezettség a jogszerűen kitöltött és aláírt űrlapra vonatkozik, amelyből a címzett információkat szerez a beszerzési forrásra (hulladéktermelő kilétére) vonatkozóan. A bejelentési

²⁵ Lásd a 180/2007. (VII.3.) Korm. rendelet az országhatárt átlépő hulladékszállításról 2. §.

²⁶ Állami Számvevőszék Jelentés: *Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről*, 2012. május.

kötelezettség fenntartása mellett, olyan információs szolgáltatási rendszer kiépítése lehet célszerű, amely alapján a közvetítőnek is lenne bejelentési kötelezettsége a hatóság felé a hulladéktermelő személyét illetően, anélkül, hogy ezt az adatot a címzett részére szolgáltatnia kellene. Ettől eltérő megoldásként szabályozható egy olyan modell is, amikor a bejelentési kötelezettség során, a címzett nem tudja a beszerzési forrást megjelölni, de ezek az adatok a közvetítőnél rendelkezésre állnak (összhangban a mérlegelési jeggyel, szállító levéllel) és bármikor lehívhatók a hatóságok által.

6.2. Garanciális szempontok a címzett oldalán

A hulladékgazdálkodásról szóló jogszabályok a hulladéktermelő különleges és kiemelt felelősségét állapítják meg, amelyek indokolják ezen személy beazonosíthatóságának jelentőségét. A hulladékszállítási rendelet (2006) értelmében²⁷ a termelő megteszi a szükséges lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy az általa szállított hulladék kezelése az emberi egészség veszélyeztetése nélkül és környezetvédelmi szempontból megfelelő módon történjen a szállítás teljes tartama alatt, és a hasznosítás, valamint az ártalmatlanítás során. A termelő felelőssége tehát csak e folyamatok befejezését követően szűnik meg. A termelő illetőleg bejelentő mellett illetőleg azonosan módon a hulladékszállítást szervező személy felelőssége is megállapítható. Felelőssége hangsúlyos jelentőséget kap jogellenes hulladékszállítás esetén, amely esetben első helyen terheli a visszavételi kötelezettség és a költségek viselésének kötelezettsége. A láncmechanizmus alapján pedig a bejelentő és végső soron a küldő állam hatóságának felelőssége is megállapításra kerülhet. *“Különösen azokban az esetekben, amikor az illegális szállításért sem a bejelentő, sem a címzett nem tehető felelőssé, akkor az érintett illetékes hatóságok együttműködnek a kérdéses hulladék környezetvédelmi szempontból megfelelő módon történő hasznosításának vagy ártalmatlanításának biztosítása érdekében”.*²⁸ Az illegális hulladékszállítások esetén a szállítás szervező személyre a bejelentőre megállapított kötelezettségek vonatkoznak.²⁹ Ugyanakkor a rendeletben rögzített felelősségi szabályok nem érintik a felelősségre vonatkozó nemzeti vagy közösségi jogszabályokat.³⁰ A hulladékokról szóló keretirányelv³¹ akként rendelkezik, hogy az eredeti termelő vagy birtokos a teljes hasznosítási és ártalmatlanítási művelet elvégzésének felelőssége alól nem mentesül, még akkor sem, ha a hulladékot előzetes kezelés céljából más személyhez szállítják. E rendelkezés a rendelet sérelme nélkül lehetővé teszi egyébiránt a tagállamok számára, hogy meghatározzák a felelősség feltételeit, és határozzanak arról, hogy mely esetekben marad az eredeti termelőnél a felelősség a teljes kezelési folyamatért, és mikor osztható meg a termelő és a birtokos felelőssége a kezelési folyamatban részt vevő szereplők között, vagy hárul át egyikükre a másikkra.

²⁷ 1013/2006 rendelet 49. cikkének (1) bekezdése.

²⁸ 1013/2006 rendelet 24. cikk (5) bekezdés.

²⁹ 1013/2006 rendelet 24. cikk (9) bekezdés.

³⁰ 1013/2006 rendelet 24. cikk (10) bekezdés és 25. cikk (5) bekezdés alapján.

³¹ A hulladékokról szóló keretirányelv és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkének (2) bekezdése.

A hulladékokról szóló keretirányelv értelmében alapvető a termelő felelőssége a hulladék minősítésében és a hulladék megfelelő elhelyezésében. Az Állami Számvevőszék jelentése megállapítja – a 2008-2010 terjedő időszakra lefolytatott ellenőrzése során – az uniós és a hazai hulladékszállítási rendeletek nem érvényesítették a hulladék termelője (birtokosa) felelősségének alapelvét, annak érdekében, hogy az illegális hulladékszállítás, illetve vitás esetekben az alapvető felelősség a hulladéktermelőé (birtokosáé) legyen. A vitás esetek megoldására a bírósági út (Európai Unió Bírósága), vagy azt elkerülve a konszenzus, megegyezés lehetősége állt fenn (pl. 2006 német hulladékügy),³² a szabálysértés kivizsgálására hivatott európai testület hiányában.³³ A hazai hatóságok a közigazgatási eljárások eredményeként (2008-2010 között) 183 esetben állapítottak meg hulladékgazdálkodási bírságot a határonátnyúló hulladékszállításokkal kapcsolatban, összesen 232 M Ft értékben. Az esetek 68%-ában (124 eset) a bírság alapösszegét, 200 ezer Ft-ot szabtak ki.³⁴ A hulladékgazdálkodás rendjét sértő, büntetőjogi felelősség körébe tartozó ügy (bűncselekmény) a 2006-os német hulladék-ügy volt.

Mindebből az következik, hogy a címzetti felelősséget lényegében nem befolyásolja a hulladéktermelő személyének az ismerete. Ez a helyzet a hatóságok felelőssége tekintetében sem bír jelentőséggel, hiszen a termelő kiléte ismert a közvetítőnél fellelhető adatok alapján, a hulladékgazdálkodási lánc részeseinek megszűnése, felszámolása pedig nem prognosztizálható. Ennek ellenére kétségtelen tény, hogy ha az adatok a hatóságok birtokában vannak az időtényező jelentősen befolyásolhatja az eljárás eredményes kimenetelét.

6.3. Az üzleti titok körébe tartozó adatok védelméhez való jog korlátozása

A 'zöldlistán' szereplő hulladékoknak a rendelet által bevezetett információszerzési rendszer arányosságának a kérdése tekintetében a vélemények megoszlanak. A véleményeltérés személyi körét sematikusán úgy körvonalazhatjuk, hogy az arányosság elvét vallja a Bíróság, tagállamok, hatóságok, míg a másik álláspont képviselői a gazdasági élet üzleti szereplői. Ha a jogi szabályozás rendszeréből indulunk ki, akkor elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy az üzleti titok védelme korlátozza-e az információ szolgáltatást abban a vonatkozásban, hogy a közvetítőnek ki kell töltenie a VII. mellékletben található szállítási okmány rovatát, azaz a beszerzési forrásra vonatkozó adatokat is. Ha a kérdést erről az oldalról közelítjük meg, akkor a vonatkozó rendelet hatályának kérdését vizsgáljuk. A kérdés másik oldalról is megközelíthető, amelynek értelmében vizsgálható, hogy az üzleti titok védelmét korlátozza-e illetőleg

³² A Németországból Magyarországra (2006 német hulladékügy) engedély nélkül szállított, valójában engedélyköteles hulladék visszaszállítására, elhelyezésére a két ország hivatalos szervei az egyeztetési folyamatot választották. A tárgyalások eredményeként a hulladék több mint felét szállították vissza Németországba, és a vissza nem szállított hulladékot magyarországi létesítményekben kellett kezelni (továbbá a helyszínen maradt mintegy 479 tonna hulladék).

³³ Állami Számvevőszék Jelentés: *Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről*, 2012. május.

³⁴ Állami Számvevőszék Jelentés: *Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről*, 2012. május, 4. számú melléklet.

kizárja-e az információ szolgáltatási kötelezettség, amely a vonatkozó rendeleti szabályozás érvényességének kérdését érinti. Összefoglalóan tehát a kötelezettség összeegyeztethető-e az üzleti titok védelmének követelményeivel.

Általános tételként leszögezhető, hogy az üzleti titok védelméhez való jog az uniós jogban általános elvként jelenik meg.³⁵ Ezt támasztja alá a Bíróság ítélezési gyakorlata³⁶ is. E jog szerepel az Európai Unió Alapjogi Chartájában mint a gondos ügyintézéshez való jog, a tulajdonhoz való jog vagy a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásához való jog alkotóeleme, mely védelemben részesül.³⁷ Ugyanakkor az unió elsődleges és másodlagos jogalkotási termékeiben a környezet magas szintű védelme jelenik meg, amely célt és követelményrendszert integrálni kell a többi politika szintjén. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy „az a tény, hogy a ... rendeletet alkalmazni kell a nem veszélyes hulladékokra és a hasznosításra szánt hulladékokra is, nem biztosít számára kereskedelmi jelleget, és nem csökkenti környezetvédelmi jelentőségét.”³⁸ Ugyanezen ítéletében a Bíróság azt is megállapította, hogy a rendelet mind célját, mind tartalmát tekintve főként az emberi egészség és a környezet védelmét szolgálja a hulladékok határokat átlépő szállításának esetleges káros hatásaival szemben.

A nemzeti jog értelmében, a német szövetségi Alkotmány úgy rendelkezik, hogy valamely vállalkozás beszerzési forrásai üzleti titoknak minősülnek, amelyek az alapvető jogok védelmének hatálya alá tartoznak. Nincs olyan alkalmazandó nemzeti rendelkezés, amely lehetővé tenné a szóban forgó alapvető jogok korlátozását. Ez a szabályozás analóg a magyar alkotmányos szabályozással. Az Alkotmánybíróság – az üzleti titok Ptk.-beli meghatározására és a gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel –, mint a magántitok egyik fajtája, az üzleti titok esetében is megállapította az alkotmányos védelem szükségességét.³⁹ Egy, a piaci verseny keretei között működő gazdasági társaság számára az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok, amelyekre vállalati, gazdasági terveit, stratégiáját építi, nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezen információkra alapozva hozza meg

³⁵ Az Alapjogi Charta 41. cikkének (2) bekezdése értelmében a gondos ügyintézéshez való jog magában foglalja többek között „mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen.” Az említett jog szerepel az EUMSZ 339. cikkben, amely előírja az uniós intézmények tagjai számára, hogy nem fedhetik fel a szakmai titoktartási kötelezettség alá tartozó információkat, „különösen a vállalkozásokra, üzleti kapcsolataikra és költségelemeikre vonatkozóan.”

³⁶ C-53/85. sz., AKZO Chemie és AKZO Chemie UK kontra Bizottság ügyben az eljárás különleges helyzetre vonatkozik, amelyben az igazgatási eljárás elveire vonatkozó megállapításokra került sor. Lásd még C-36/92. P. sz., SEP kontra Bizottság ügyet.

³⁷ Lásd a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügy, a C-20/00. és C-64/00. sz., Booker Aquaculture és Hydro Seafood egyesített ügyek, a C-154/04. és C-155/04. sz., Alliance for Natural Health és társai egyesített ügyek, a C-453/03., C-11/04., C-12/04. és C-194/04. sz., ABNA és társai egyesített ügyek, a C-450/06. sz. Varec-ügy.

³⁸ C-411/06. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítéletének 67. pontja.

³⁹ Lásd: 165/2011. (XII.20.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is, amennyiben az az alapjog természetére tekintettel értelmezhető.

döntéseit, melyek biztosítják a piacon elfoglalt helyét, így az ilyen információk nyilvánosságra kerülése a piacról való kiszorulását eredményezheti. Ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította „*az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése, az a tény, hogy a vállalkozások, ... az európai piaci dimenziókban hozzák meg gazdasági döntéseiket*”.⁴⁰

Az üzleti titok védelme területén több helyen találunk szabályozást a magyar jogban. Elsőként a Ptk-t kell kiemelni, amely a 2:47. §-ban (korábban: Ptk. 81.§) a személyiségi jog körében szabályozza az üzleti titokhoz való jogot és a Know-how-t, mint védett ismeretet.⁴¹ Az új Ptk. átírta az üzleti titok fogalmát, amely ezen túl csak a 'nem közismert', illetve 'nem könnyen hozzáférhető' adatokra terjed ki, és ezekre is csak akkor, ha a titokgazdát a megőréssel kapcsolatban felróhatóság nem terheli. A Btk.⁴² külön tényállást hozott magával az üzleti titok védelmére⁴³ amely által három évig terjedő börtönbüntetéssel lett fenyegetett az üzleti titok megsértése. A harmadik törvény, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény,⁴⁴ amely inkább csak aláhúzza a Ptk. alapvető szabályát, jobbra a Gazdasági Versenyhivatal eljárása során említi az üzleti titkot. Az üzleti titok teljeskörű védelme érdekében az unió szintjén is megszületett egy irányelv-tervezet, javaslat 2013. november 28-án, amely a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, felhasználásával és felfedésével szembeni védelemről rendelkezik.⁴⁵ Ennek megfelelően várható további jogszabálmódosítás az üzleti titok hazai szabályozása körében. Anélkül, hogy a javaslattal részletesen foglalkoznánk, vizsgáljuk meg azokat a lehetőségeket, amelyek az üzleti partnernek átadott információk felhasználása körébe vonhatók. Az üzleti titoknak minősülő adatok szerződő partner által történő bizalmas kezelése, nagyon nehezen definiálható kategória. Ebben az esetben a bizalmas kezelés úgy tűnik erkölcsi, az üzleti tisztesség körébe tartozó és jogkövetkezményeket tekintve jogi kategória. A bizalmas kezelés alapvetően

⁴⁰ 165/2011. (XII.20.) AB hat.

⁴¹ Ptk. 2:47. § [Az üzleti titokhoz való jog. Know-how (védett ismeret)] (1) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné, feltéve, hogy a titok megőrzésével kapcsolatban a vele jogszerűen rendelkező jogosultat felróhatóság nem terheli. (2) Az üzleti titokkal azonos védelemben részesül az azonosításra alkalmas módon rögzített, vagyoni értéket képviselő műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, tapasztalat vagy ezek összeállítása (e törvény alkalmazásában: védett ismeret), ha a jóhiszeműség és tisztesség elvét sértő módon szerzik meg, hasznosítják, közlik mással vagy hozzák nyilvánosságra. E védelemre nem lehet hivatkozni azzal szemben, aki a védett ismerethez vagy az azt lényegében helyettesítő hasonló ismerethez (a) a jogosulttól független fejlesztéssel vagy (b) jogszerűen megszerzett termék vagy jogszerűen igénybevett szolgáltatás vizsgálata és elemzése útján jutott hozzá. (3) Az üzleti titok megsértésére nem lehet hivatkozni azzal szemben, aki az üzleti titkot vagy a védett ismeretet harmadik személytől kereskedelmi forgalomban jóhiszeműen és ellenérték fejében szerezte meg.

⁴² Btk. 2012. évi C. törvény.

⁴³ Btk. 418. §.

⁴⁴ 1996. évi LVII. törvény.

⁴⁵ COM(2013) 813 final, 2013/0402 (COD).

a jóhiszeműség jogi kategóriájával azonosítható. Csábító üzleti lehetőség kínálkozik, ha a kereskedelmi láncolatban hátrább álló, a beszerzési forrás személyét megismeri. A Főtanácsnok és a Bizottság álláspontja szerint *“... a szállítási folyamat résztvevői az egymás közötti kapcsolatokban bizonyos fenntartások mellett szerződési kikötések útján enyhíthetik az abból esetlegesen eredő kényelmetlenségeket, hogy a címzett a termelő kérésére vonatkozó információkat a rendelet által előírtól eltérő célból használja fel.”*⁴⁶ Természetesen magánjogi alapon a felek szerződésükben rendezhetik az információk kezelésének és felhasználásának szabályait, de ezzel a megoldással kapcsolatban nagyon sok kétely fogalmazható meg. Számos üzleti megoldás kínálkozik arra, hogy a partner adatai felhasználásra kerüljenek anélkül, hogy a címzett felelőssége megállapítható lenne.⁴⁷

Az üzleti titok kérdéskörétől meg kell különböztetnünk a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmát, amely alapvetően a környezetvédelmi hatóságok részére keletkeztet adatvédelmi illetőleg nyilvánosságra hozatali kötelezettséget.⁴⁸ Ebben a relációban – az adatvédelmi biztossal egyetértve – a közérdekű adat és az üzleti titok összeütközése esetén addig a határig, amíg a közpénzek felhasználásának nyilvánosság általi ellenőrzése indokolja, háttérbe kell vonulnia a gazdasági érdekekhez fűződő jogoknak.⁴⁹ Annak ellenére, hogy ez a megállapítás más jellegű ügyben született, a környezetvédelmi érdekek elsőbbsége tekintetében is helytálló. Ez a megállapítás abban az esetben is igaz, amikor a meghatározott személyeknek környezetvédelmi adatokat kell nyilvánosságra hozniuk.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló *„törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteltben tartsák, valamint a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.”*⁵⁰

⁴⁶ Főtanácsnoki indítvány 99. pontja.

⁴⁷ 165/2011. (XII.20.) AB határozat; A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról, 2012. augusztus 31., Budapest. Azt az üzleti titok fogalma is egyértelművé teszi, hogy csak azok az adatok minősíthetők üzleti titoknak, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala vagy felhasználása a titok birtokosának érdek- vagy jogséremlmet okoz. Egy adat üzleti titokká minősítésének az is elengedhetetlen feltétele, hogy a titokbirtokos jogszerű érdekében álljon az adat megőrzése.

⁴⁸ 2011. évi CXII. törvény 3. § 5. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat; 6. közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

⁴⁹ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról, 2012. augusztus 31., Budapest.

⁵⁰ 2011. évi CXII. törvény.

Az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy az „üzleti szférában a gazdálkodó szervezetek rendelkezési joggal bírnak adataik felett, feltételeket szabhatnak üzleti információik bizalmas kezeléséhez”, azonban „jóval korlátozottabbak a lehetőségeik a tekintetben, hogy megtegyék az üzleti információk titokban maradásához szükséges intézkedéseket”, amely azonban a „jogszerű védelemre való igényt nem szünteti meg.”⁵¹

A közérdekű adat szolgáltatása hatóságok számára általános gyakorlat, akik ezzel az adattal nem élhetnek vissza. A magánjogi jogügyletben szereplő szerződő partner részére történő adatszolgáltatás közjogi előírása a másik terület. Álláspontom szerint attól egyetlen gazdasági szereplő sem zárkózik el, hogy a környezeti közérdekű adatokat a hatóság rendelkezésére bocsássa. Az azonban feltételezhető, hogy az üzleti partner adatainak (beszerzési forrás megjelölése) a címzett részére történő átadása a közvetítő kereskedő gazdasági érdekét és üzleti titokhoz való jogát sértheti.

7. Zárszó

Az joggal feltételezhető, hogy a hulladéktermelő kilétének a hulladékszállítmány címzettjének részére való felfedésére vonatkozó kötelezettség a közvetítő kereskedők üzleti titkai védelmének sérelmét valósíthatja meg. A rendelet, mint egyértelmű és feltétel nélküli másodlagos jogi rendelkezés hatályát azonban korlátozhatja-e? Az tehát megállapítható a jelenlegi szabályozás alapján, hogy ezt a korlátozást nem engedi meg, mentességet nem fogalmaz meg, mint ahogy a bírói gyakorlat is erre a következtetésre jutott. Ebből azonban felvetődik a kérdés, hogy egy adminisztratív nyomkövetési mechanizmusnak szükségképpen azzal a következménnyel kell-e járnia, hogy a szállítmány címzettje tudomást szerez a hulladék termelőjének kilétéről? A jogi szabályozás módosításának a lehetőségét felvetve, lehetnek arra megfelelő eszközök, hogy a környezeti érdek és a gazdasági érdek szinkronba kerüljön bármely jog sérelme nélkül. A jelenlegi helyzetben ugyanis joggal kérdőjelezhető meg a közvetítő kereskedelem létjogosultsága, azaz erre irányuló jogszabályi lehetőség és a megvalósítás lehetősége közötti disszonancia. Teljes mértékben védve a környezetvédelmi érdekek primátusát és a környezet védelme érdekében szükség eszközök alkalmazásának a szükségességét, ésszerű megoldásokat kell működtetni és lehetővé kell tenni olyan szabályozási környezetet, amely adott esetben a hulladék közvetítő kereskedői tevékenység folytatását is lehetővé teszi. Ehhez álláspontom szerint változtatni kell az információ áramlásának módját, irányát és tartalmát, valamint ezzel egyidejűleg fejleszteni szükséges az információs rendszer kereteit és kapcsolatait.

⁵¹ 255/K/2004.

Péter HEGYES*
Links Between Rural Development and Direct Payments Based on the “CAP
Reform” of 2013

1. Introduction

The 2013 reform, challenges, objectives and trends of the Common Agricultural Policy (hereinafter referred to as CAP) was set out by the Communication from the Commission¹ to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions entitled “*The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future.*” According to this document, rural development policy “*has proved its value by reinforcing the sustainability of the EU’s farm sector and rural areas – economically, environmentally and socially.*” Placing emphasis on the necessity that, for the sake of efficiency, it will be essential to strengthen the coherence between rural development policy and other EU policies, it also secures the importance of ensuring harmony among the measures pertaining to different pillars of the CAP.

Analysed in detail in this study, the basic three legislative rules for the regulations adopted over the reform period are Regulation (EU) No 1306/2013 on financing², Regulation (EU) No 1305/2013 on rural development policy³ and Regulation (EU) No 1307/2013 on direct payments.⁴

Based on the above, it lends itself to be established that the structure of the CAP remains unaltered, solidifying the two-pillar system,⁵ which continue

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

¹ COM/2010/0672 final.

² Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008 (HL L 347., 2013.12.20., 549.).

³ Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 (HL L 347., 2013.12.20., 487.).

⁴ Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 (HL L 347., 2013.12.20., 608.).

⁵ Szilágyi, János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (ed.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 361.

to be financed by separate funds, namely, the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).⁶

Furthermore, it may be ascertained that in line with the above objectives, a tighter relationship is being formed between the pillars, which, in my view, means yet another reinforcement of rural development policy, regulated according to the principle of subsidiarity laid down in Article 5 of the Treaty on European Union (EU Treaty), thus enhancing its role in a way that the support feature of the policy remains a defining element.⁷ Over the course of this study, I wish to shed light upon the legal instruments of this relationship. A link shall be defined to include any institutions existing in both pillars (e.g. the principle of cross-compliance⁸ and the classification of the active farmer⁹) as well as institutions generating direct or indirect concentration between the pillars (e.g. flexibility between pillars).

2. Regarding the new Regulation on rural development

Regulation (EU) No 1305/2013 covers a broader scope as opposed to the former Regulation on rural development, defining a less detailed framework and thus discontinuing the classification according to axes regarding measures.¹⁰ Axes formerly defined were in line with rural development objectives and they continue to exist, apart from some minor modifications, with practically unaltered content as follows: (a) fostering the competitiveness of agriculture; (b) ensuring the sustainable management of natural resources and climate action; (c) achieving a balanced territorial

⁶ Section (1) of Article 3 of Regulation (EU) No 1306/2013.

⁷ Olajos István: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 14.

⁸ See also: Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2012/2. 423-433.; Csák Csilla: A támogatások intézményrendszere, in: Csák Csilla, Olajos István, Szilágyi János Ede, Olajos István (edit.): *A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009, 50-68.; Csák Csilla, Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts - Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 31-42.

⁹ See also: Csák Csilla: The Hungarian National Report on the legal forms of agricultural undertakings, with attention to traditional and industrial cultivation, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 21-24.; Csák Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései, in: Olajos István (edit.) *Videkfejlesztési politika támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 120-166.; Jakab Nóra, Szilágyi János Ede: Legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise: National report of Hungary, European Congress on Rural Law, CEDR Congress 2013 Lucerne, 1-18.; Szilágyi János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodó tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 3-20.

¹⁰ Regulation (EC) No 1698/2005 defines rural development measures according to four axes: improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector; improving the environment and the countryside; the quality of life in rural areas and diversification of the rural economy; Leader. An axis under point c) of Article 2 of the Regulation shall be defined as: “a coherent group of measures with specific goals resulting directly from the implementation and contributing to one or more of the objectives set out in Article 4.”

development of rural economies and communities including the creation and maintenance of employment.¹¹

The governing principles of the group of measures pertaining to the discontinued axes reappear in the new regulation as priorities. In total, the following six rural development priorities have been set out: 1. fostering knowledge transfer and innovation in agriculture, forestry and rural areas; 2. enhancing farm viability and competitiveness of all types of agriculture in all regions and promoting innovative farm technologies and the sustainable management of forests; 3. promoting food chain organisation, including processing and marketing of agricultural products, animal welfare and risk management in agriculture; 4. restoring, preserving and enhancing ecosystems related to agriculture and forestry; 5. promoting resource efficiency and supporting the shift towards a low carbon and climate resilient economy in agriculture, food and forestry sectors; 6. promoting social inclusion, poverty reduction and economic development in rural areas.¹²

In rural development programmes to be prepared by Member States,¹³ they should identify a strategy for meeting targets in relation to the Union priorities for rural development¹⁴ and a selection of measures.¹⁵ The Regulation on rural development sets out 26 rural development measures in total.

The possibility of creating programmes known as thematic sub-programmes appears as a new measure. On this premise, Member States should be able to include in their rural development programmes thematic sub-programmes to address specific needs in areas of particular importance to them. Thematic sub-programmes should be concerned with, among others, young farmers, small farms, mountain areas, the creation of short supply chains, women in rural areas and climate change mitigation and adaptation and biodiversity.¹⁶ These thematic sub-programmes parallel with the areas which are highlighted in the regulation on direct payments.

¹¹ Article 4 of Regulation (EU) No 1305/2013.

¹² Article 5 of Regulation (EU) No 1305/2013.

¹³ Similarly to former practices, programming still exists, see: Olajos István: A KAP második pillére: a vidékfejlesztés, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 427.

¹⁴ Szilágyi János Ede: A vidékfejlesztés pénzügyi és intézményi rendszere a Közös Agrárpolitikában, in: Olajos István (edit.): *Videkfejlesztési politika támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 65-93.

¹⁵ Szabó Mátyás: A 2014-2020 közötti Vidékfejlesztési Program bemutatása, in: <http://www.szpi.hu/download/Tavaszi-konferenciasorozat/2014/Pecs/2014-20-Videkfejlesztési-Program.pdf> (20.10.2014)

¹⁶ Article 7 of Regulation (EU) No 1305/2013 According to the draft published so far, the Hungarian programme will include 2 thematic sub-programmes regarding short supply chains and farmers, see: Hódi Ágota: Vidékfejlesztés, agrár-környezetvédelem a 2014-2020-as időszakban, in: <http://www.szpi.hu/download/Tavaszi-konferenciasorozat/2014/Zalaszentgrot/vidékfejlesztés-agrar-környezetvédelem-a-2014-2020-as-idoszakban.pdf> (20.10.2014)

3. Overview of the Regulation on direct payments

In the new regulation on direct payments, the single payment scheme laid down in Regulation (EC) No 73/2009 is replaced by the basic payment scheme, according to which, as a general rule, new payment entitlements are allocated. Obtaining payment entitlements may be effected through first allocation, allocation from the national reserve or regional reserves, transfer as well as through decision by Member States to reserve their rights allocated in the formerly established single payment scheme.¹⁷ That allocation of new payment entitlements should be based, as a general rule, on the number of eligible hectares at the disposal of farmers in the first year of implementation of the scheme. Besides the basic payment scheme, the single area payment scheme¹⁸ remains in existence with the concerned Member States being allowed to maintain till 31 December 2020.¹⁹

With regard to both payment schemes, minimum requirements for receiving direct payments have now been regulated allowing Member States to exclude any farmers from payment if the total amount of direct payments claimed or due to be granted in a given calendar year is less than EUR 100 as well as if the eligible farm area for which direct payments are claimed or due to be granted is less than one hectare.²⁰

Some legal institutions became regulated in the Regulation on financing from the Regulation on direct payments, among others, rules ensuring the fulfilment of obligations in the provisions regarding direct payments,²¹ as well as the ones governing cross-compliance.

A great novelty of the regulation is introducing a payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment which farmers entitled to payment under the basic payment scheme or the single area payment scheme shall observe, on all their eligible hectares as follows: a) crop diversification; b) maintaining existing permanent grassland; as well as c) the existence of any ecological focus area within an agricultural area.²²

In addition to the basic payment scheme and the single area payment scheme, Regulation (EU) No 1307/2013 enumerates areas which Member States, taking their own needs into consideration, may finance exceeding their national ceiling. The related payments are as follows: payment for areas with natural constraints; payment for young farmers; as well as voluntary coupled support.

¹⁷ Sections (1) and (3) of Article 21 of Regulation (EU) No 1307/2013.

¹⁸ Olajos István, Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 93-110.

¹⁹ Section (1) of Article 36 of Regulation (EU) No 1307/2013.

²⁰ Points a) and b) of section (1) of Article 10 of Regulation (EU) No 1307/2013.

²¹ In relation to the above and similarly to former legislation, protection of the EU's financial interests continues to be given priority. See Hegyes Péter: Az agrár- és vidékfejlesztési támogatási jogviszonyok felelősségi szabályai, *Acta Universitatis Szegediensis Forum Publicationes Doctorandorum*, Szeged, 2011, 97.

²² Sections (1) and (2) of Article 43 of Regulation (EU) No 1307/2013.

In order to reduce administrative costs related to handling and controlling direct payments²³, a voluntary small farmers scheme is introduced.²⁴ Under this scheme, all direct payments are replaced by either a lump sum payment or a payment due to be granted annually to farmers. Those entitled under the small farmers scheme are exempted from obligation arising from greening²⁵ as well as the scope of the cross-compliance system.²⁶

4. Links between rural development and direct payments

4.1. The farm advisory system and the cross-compliance system

With the 2013 CAP reform, the farm advisory system and the cross-compliance system are regulated under Titles III and IV of Regulation (EU) No 1306/2013 on CAP financing, which, in legal terms, clarify that these legal institutions appear both in direct payments and rural development.²⁷

The farm advisory system incorporates advising beneficiaries on land management and farm management with an objective that in order to help beneficiaries to become more aware of the relationship between agricultural practices and management of farms on the one hand, and standards relating to the environment, climate change, good agricultural condition of land, food safety, public health, animal health, plant health and animal welfare on the other.²⁸

The farm advisory system shall at least encompass obligations to be met at farm level arising from requirements and standards of cross-compliance. Furthermore, the system shall also cover requirements to be observed regarding the agricultural practices beneficial for the climate and the environment, the maintenance of the agricultural area,²⁹ measures at farm level provided for in rural development programmes for farm modernisation, competitiveness building, sectoral integration, innovation and market orientation, as well as for the promotion of entrepreneurship.³⁰

Article 15 of the Regulation on rural development contains the basic rules of advisory systems as rural development measures. Under these rules, advice to individual farmers, young farmers and other land managers shall be linked to at least one Union priority for rural development and shall include areas provided for by the Regulation on financing and, where relevant, occupational safety standards or safety standards linked

²³ Olajos István. A vidékfejlesztési politika kialakulása, in: Olajos István (edit.): *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 23-28.

²⁴ Title V of Regulation (EU) No 1307/2013.

²⁵ Section (3) of Article 61 of Regulation (EU) No 1307/2013.

²⁶ Article 92 of Regulation (EU) No 1307/2013.

²⁷ Prior to the reform, cross-compliance was regulated under Title II Chapter 1 of Regulation (EC) No 73/2009 while the farmer advisory system was predominantly regulated under Title II Chapter 3 of Regulation (EC) No 73/2009.

²⁸ Section (1) of Article 12 and Section (10) of the Preamble to Regulation (EU) No 1306/2013.

²⁹ Maintenance of agricultural area under Title III Chapter 3 of Regulation (EU) No 1307/2013, as well as Section (1) of Article 4 of Regulation (EU) No 1307/2013.

³⁰ Section (2) of Article 12 of Regulation (EU) No 1306/2013.

to the farm; moreover, it shall comprise specific advice for farmers setting up for the first time.³¹

Beneficiaries and farmers not receiving support under the CAP may use the farm advisory system on a voluntary basis.³²

Rules regarding the system of cross-compliance³³ were transferred from the Regulation on direct payments to the joint Regulation on financing. Apart from farmers participating in the small farmers scheme,³⁴ cross-compliance shall be applicable to beneficiaries receiving direct payments as well as some beneficiaries receiving support for rural development.³⁵ Rural development support types covered by cross-compliance are: afforestation and creation of woodland and establishment of agro-forestry systems;³⁶ agri-environment³⁷-climate payments;³⁸ organic farming;³⁹ Natura 2000 and Water Framework Directive payments;⁴⁰ payments to areas facing natural or other specific constraints;⁴¹ animal welfare⁴² as well as forest-environmental and climate services and forest conservation.⁴³

Similarly to former legislation, the rules on cross-compliance shall consist of the statutory management requirements under Union law and the standards for good agricultural and environmental condition of land established at national level.⁴⁴ Defining the scope of cross-compliance has become simplified in the new Regulation on financing in that statutory management requirements and the separate lists of

³¹ Section (4) of Article 15 of Regulation (EU) No 1305/2013.

³² Article 14 of Regulation (EU) No 1306/2013.

³³ “System of standards regarding a good agricultural and environmental state to be fulfilled mandatorily with regard to the grant and payment of the total sum of agricultural support as well as statutory management requirements.” – Farkas-Csamangó, Erika: *A kölcsönös megfeleltetés környezetjogi aspektusai*, PhD dissertation, Szeged, 2012, 9.

³⁴ According to the reasoning discernible in the Regulation, the explication for the exemption list is that for farmers participating in the small farmers scheme, the efforts to be made under the cross-compliance system might be considered to exceed the benefit of keeping those farmers under that system. For reasons of simplification, those farmers should therefore be exempted from cross-compliance and in particular from its control system and from the risk of cross-compliance penalties. (Section (57) of the Preamble).

³⁵ Article 92 of Regulation (EU) No 1307/2013.

³⁶ Points a) and b) of Section (1) of Article 21 of Regulation (EU) No 1305/2013.

³⁷ See also: Horváth Gergely: A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben, *Allam- és Jogtudomány*, 2007/2, 333-355.; Horváth Gergely: A vegyes szakjogok vegyülete, az agrár-környezetvédelmi jog legfontosabb alapkategóriái, *Jogtudományi Közlemény*, 2008/2; Horváth Gergely: Az „agrár-természetvédelem” jogi szabályozása Magyarországon, *Magyar Jog*, 2009/2; Horváth Gergely: *Az agrár-környezetvédelmi jog elméleti alapvetése és hazai szabályozásának rendszerezése, különös tekintettel agrár-természetvédelmi részterületére*, Phd. disszertáció tézisei, Budapest, 2011.

³⁸ Article 28 of Regulation (EU) No 1305/2013.

³⁹ Article 29 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁴⁰ Article 30 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁴¹ Article 31 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁴² Article 33 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁴³ Article 34 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁴⁴ Section (1) of Article 93 of Regulation (EU) No 1306/2013.

the standards for good agricultural and environmental condition of land have been eliminated and the requirements and standards were united under a single list classified by area and topic.⁴⁵

In case of actionable infringement of the rules on cross-compliance an administrative penalty shall be imposed if the non-compliance is related to the agricultural activity of the beneficiary and/or the area of the holding of the beneficiary is concerned.⁴⁶

4.2. Flexibility between pillars

Introducing flexibility between pillars particularly serves as reinforcement of the Member States' agricultural policies, in which Member States may reshuffle up to 15% of their annual national ceiling to finance rural development measures. The transfer to EAFRD has already appeared in Regulation (EC) No 73/2009;⁴⁷ however, on the one hand, the amount considerably exceeds the former amount, and, on the other hand, despite the primary objective, the introduced legal institution is bidirectional, thus, Member States may decide to transfer from the rural development pillar to direct payments. In both cases, Member States may initiate interim review.⁴⁸

4.3. Reduction of payments allocated to large farm

The institution of modulation laid down in Regulation (EC) No 73/2009 is replaced by the measure for reducing payments under Article 11 of Regulation (EU) No 1307/2013, the introduction of which is justified by the fact that a disproportionately large part of direct income support is allocated to a small number of large beneficiaries.⁴⁹ The degree to which payments are reduced shall be at least 5% of the basic payment of over EUR 150,000 received by farmers provided that the salaries linked to an agricultural activity actually paid and declared by the farmer in the previous calendar year may be subtracted from payment serving as a basis for determining the reduction.

The proceeds of the reduction of payments to large beneficiaries should remain in the Member States where they were generated and should be made available as Union support for measures financed under the EAFRD.⁵⁰

⁴⁵ Annex II of Regulation (EU) No 1306/2013 - Rules on cross-compliance under Article 93.

⁴⁶ Sections (1) and (2) of Article 91 of Regulation (EU) No 1306/2013.

⁴⁷ Article 136 of Regulation (EC) No 73/2009.

⁴⁸ Article 14 of Regulation (EU) No 1307/2013.

⁴⁹ See also: Szilágyi János Ede: A pénzügyi előírások: moduláció és kiegészítő támogatások, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 402-404.

⁵⁰ Section (13) of the Preamble to Regulation (EU) No 1307/2013.

4.4. Payments available to active farmers

In order to make direct payments more targeted, Regulation (EU) No 1307/2013 introduces the category of the active farmer. Under relevant legislation, Member States shall be obliged to exclude certain entities from applying for direct payments, while they may exclude others.⁵¹

No direct payments shall be granted to natural or legal persons, or to groups of natural or legal persons whose agricultural areas are mainly areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation and who do not carry out on those areas the minimum activity.⁵² Moreover, as a general rule, no direct payments shall be granted, either, to natural or legal persons, or to groups of natural or legal persons, who operate airports, railway services, waterworks, real estate services, permanent sport and recreational grounds. Besides these mandatory cases, Member States may decide to extend the scope of exclusion to persons whose agricultural activities form only an insignificant part of their overall economic activities and/or whose principal activity or company objects do not consist of exercising an agricultural activity. For the purpose of assessing that predominance, common criteria should be set for all Member States. In this context and in order to ensure better targeting of direct payments, it should be possible for Member States to draw up, in the interests of legal certainty and clarity, a list of areas which are predominantly used for non-agricultural activities and are hence ineligible.

The category of the active farmer appears in the field of rural development as well in that some payments may only be received by active farmers. The rural development measures concerned are as follows: quality schemes for agricultural products, and foodstuffs; organic farming; payments to areas facing natural or other specific constraints; animal welfare; risk management.⁵³

Apart from that, being an active farmer is also a requirement to apply for a business start-up aid for young farmers in that the business plan shall provide that the young farmer complies regarding active farmers within 18 months from the date of setting up.⁵⁴

⁵¹Sections (1) to (3) of Article 9 of Regulation (EU) No 1307/2013.

⁵² Under point b) of Section (2) of Article 4, Member States shall define the minimum activities classified as an agricultural activity under point c) iii. of Section (1) of Article 4 to be carried out on agricultural areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation. See also: Szilágyi János Ede: Az agrárjog rendszerezése, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 34-35.; Fodor László: *Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005, 305.; Mikó Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, *Gazdaság és Jog*, 2004/12, 21-24.; Süveges Márta: Az agrár-üzemformák jogi szabályozásának alapjai, in: Hamar Anna (edit.): *Agrárátalakulás a '90-es években*, Szolnok, 1999, 25-112.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2 118-136.

⁵³ Section (3) of Article 16; Section (1) of Article 29; Section (2) of Article 31; Section (1) of Article 33; Section (2) of Article 36 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁵⁴ Section (4) of Article 19 of Regulation (EU) No 1305/2013.

4.5. Young farmers

An outstanding novelty of the Regulation on direct payments is that it deals with payments for young farmers in a separate chapter,⁵⁵ reinforcing measures formerly eligible for rural development in aiding young farmers to commence their agricultural activity.⁵⁶ It is generally stated that Member States shall use their national or regional reserves to allocate payment entitlements, as a matter of priority, to young farmers and to farmers commencing their agricultural activity.⁵⁷ Payments are allocated on a yearly basis for a maximum period of five years for young farmers who are entitled to a payment under the basic payment scheme or the single area payment scheme.⁵⁸

Young farmers are those who are setting up for the first time an agricultural holding as head of the holding, or who have already set up such a holding during the five years preceding the first submission of an application under the basic payment scheme or the single area payment scheme.⁵⁹

In the field of rural development and in comparison to the past, one may notice the enhancement and extension of measures regarding young farmers. That is predominantly discernible in the possibility of drawing up thematic sub-programmes for young farmers.⁶⁰ In addition, business start-up aid for young farmers remains available for young farmers.⁶¹ The definition of the young farmer departs at two instances from that of the Regulation on direct payments under which possession of adequate occupational skills and competence is necessary for qualification; moreover, the scope of the definition solely covers the farmer who is setting up for the first time in an agricultural holding as head of that holding.⁶²

4.6. Small farmers scheme

The link between the small farmers scheme and rural development is a support type for farm and business development provided for by the Regulation on rural development, based on which annual payments or one-off payments are allocated for farmers eligible for the small farmers scheme who permanently transfer their holding to another farmer.⁶³ In contrast to payments available for farmers' and farm employees' early retirement laid down in Regulation (EC) No 1698/2005,⁶⁴ eligibility for the new rural development payment does not depend on whether the transfer is effected in favour of a young farmer or a farmer of less than 50 years old to take over

⁵⁵ Title III, Chapter 5 of Regulation (EU) No 1307/2013 - Payment for young farmers.

⁵⁶ Olajos István: 1970-es évek agrár-struktúrapolitikai irányelvei, in: Olajos István (edit.): *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 57-62.

⁵⁷ Section (6) of Article 30 of Regulation (EU) No 1307/2013.

⁵⁸ Sections (1) and (5) of Article 50 of Regulation (EU) No 1307/2013.

⁵⁹ Section (2) of Article 50 of Regulation (EU) No 1307/2013.

⁶⁰ Point a) of Section (1) of Article 7 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁶¹ Point a) of Section (1) of Article 19 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁶² Point n) of Section (1) of Article 1 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁶³ Point c) of Section (1) of Article 19 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁶⁴ Article 23 of Regulation (EC) No 1698/2005.

the agricultural holding released by the transfer or to increase the size of the agricultural holding.⁶⁵

4.7. Agri-environmental payments

Payments to investments with agri-environmental benefit remain in the field of both direct payments and rural development.

The embodiment of this regulation may be found in one of the most cardinal points of Regulation (EU) No 1307/2013, namely, the provisions for greening.⁶⁶ In the Regulation on rural development, agri-environment-climate payments appear as compulsory elements of rural development programmes.⁶⁷ These payment may exclusively be claimed for voluntary management and, to avoid coupled support, may not cover activities related to direct payments under the previous section.

4.8. Areas facing natural constraints

With regard to both direct payments and rural development payments, mountain areas; areas, other than mountain areas, facing significant natural constraints; and other areas affected by specific constraints may be classified as areas facing natural constraints.⁶⁸

Under Regulation (EU) No 1307/2013, farmers carrying out agricultural activity in these areas may become eligible apart from payments granted within the framework the basic payment scheme or the single area payment scheme, similarly to payments received by young farmers. Member States may finance payments up to 5 % of their annual national ceiling.⁶⁹

As a rural development measure, payments to areas facing natural constraints shall be granted annually per hectare of agricultural area in order to compensate farmers for all or part of the additional costs and income foregone related to the constraints for agricultural production in the area concerned.⁷⁰ The support shall be calculated with regard to payments referred to in the previous section.

⁶⁵ See also: Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 187-197.; Nagy Zoltán: Az agrárium adójogi szabályozása, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010. 315-334.

⁶⁶ See Chapter II of this study.

⁶⁷ Section (1) of Article 28 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁶⁸ Section (1) of Article 48 of Regulation (EU) No 1307/2013 and Section (1) of Article 32 of Regulation (EU) No 1305/2013.

⁶⁹ Section (1) of Article 49 of Regulation (EU) No 1307/2013.

⁷⁰ Section (1) of Article 31 of Regulation (EU) No 1305/2013.

5. Summary

In my view, it may unambiguously be stated that the 2013 rural development reform's objective to render its relationship more closely linked to the first pillar has been achieved. In this study, to provide proof for that, several legal institutions have been presented, which appear either in the regulation of both fields or create a direct or indirect correlation between the pillars. As far as the nature of these legal institutions are concerned, it may be established that the reform has not broken with the remarkably unchanged tendency⁷¹ to strengthen rural development policy and the gradual expansion of its role since the adoption of the AGENDA 2000 programme.

⁷¹Fodor László: Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005, 164.

HEGYES Péter*
**A vidékfejlesztés és a közvetlen kifizetések kapcsolódási pontjai a 2013. évi
„KAP-reform” alapján**

1. Bevezetés

A Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) 2013-as reformjának kihívásait, célkitűzéseit és irányait a „*A KAP jövője 2020-ig: az élelmezési, a természetes erőforrásokat érintő és a területi kihívások kezelése*” című, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett bizottsági közlemény¹ értelmezi. A dokumentum szerint a vidékfejlesztési politika „*bizonyította hasznosságát azáltal, hogy gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi szempontból is megszilárdította az uniós mezőgazdasági ágazat és a vidéki területek fenntarthatóságát.*” Kiemeli annak szükségességét, hogy a hatékonyság érdekében növelni kell a vidékfejlesztési politika és a más uniós szakpolitikák közötti koherenciát, továbbá rögzíti a KAP különböző pilléreirekhez tartozó eszközei közötti összhang biztosításának fontosságát.

A reform során elfogadott rendeletek három, a jelen tanulmányban részletesebben is elemzett, alapjogszabálya a finanszírozásra vonatkozó 1306/2013/EU rendelet,² a vidékfejlesztési politikát szabályozó 1305/2013/EU rendelet,³ valamint a közvetlen kifizetésekről szóló 1307/2013/EU rendelet.⁴

Ezek alapján megállapítható, hogy a KAP felépítése változatlan, azaz kétpilléres rendszer marad,⁵ amely pillérek továbbra is önálló pénzügyi alapokból, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) kerülnek finanszírozásra.⁶

Megállapítható továbbá, hogy a fenti célkitűzéseknek megfelelően szorosabb kapcsolat épül ki a pillérek között, amely álláspontom szerint uniós szinten – az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elve alapján

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

¹ COM/2010/0672 végleges.

² Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, 814/2000/EK, 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendeletek hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 549.).

³ Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 487.).

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 608.).

⁵ Szilágyi János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 361.

⁶ 1306/2013/EU rendelet 3. cikk (1) bekezdés.

szabályozott – vidékfejlesztési politika újabb megerősítését, egyúttal szerepének fokozását jelenti oly módon, hogy továbbra is a politika támogatási jellege meghatározó.⁷ Jelen tanulmányban e kapcsolat jogi eszközeit kívánom feltérképezni. Kapcsolódási pont alatt értek minden olyan intézményt, amely egyaránt megjelenik mindkét pillérben (például kölcsönös megfeleltetés rendszere⁸, aktív mezőgazdasági termelők minősítés⁹), továbbá amely közvetlen vagy közvetett összefonódást eredményez a pillérek között (például pillérek közötti átcsoportosítás).

2. Az új vidékfejlesztési rendeletről

Az 1305/2013/EU rendelet az előző vidékfejlesztési rendelethez képest tágabb, kevésbé részletezett keretet határoz meg, ezzel együtt megszünteti az intézkedésekre vonatkozó, tengelyekre tagolt csoportosítást.¹⁰ A korábbi tengelyek a vidékfejlesztési célkitűzések mentén kerültek meghatározásra, ezek a célkitűzések továbbra is fennmaradnak, kisebb módosításokat leszámítva, gyakorlatilag változatlan tartalommal az alábbiak szerint: (a) a mezőgazdaság versenyképességének előmozdítása; (b) a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó fellépés biztosítása; (c) a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve.¹¹

A megszűnő tengelyekhez tartozó intézkedéscsoportok szervező elvei az új rendeletben nagyrészt, mint prioritások jelennek meg. Mindösszesen a következő hat vidékfejlesztési prioritás került rögzítésre: 1. a tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben; 2. a mezőgazdasági

⁷ Olajos István: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 14.

⁸ Lásd többek között: Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 2012/2, 423-433.; Csák Csilla: A támogatások Intézményrendszere, In: Csák Csilla, Olajos István, Szilágyi János Ede, Olajos István (szerk.): *A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009, 50-68., Csák Csilla, Olajos István The application of the single payment by national administrations and national courts - Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 31-42.

⁹ Lásd többek között: Csák Csilla: The Hungarian National Report on the legal forms of agricultural undertakings, with attention to traditional and industrial cultivation, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 21-24.; Csák Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései, in: Olajos István (szerk.): *Videkfejlesztési politika támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 120-166.; Jakab Nóra, Szilágyi János Ede: *Legal status of cobabitees and their children in the agricultural enterprise*, National report of Hungary, In: European Congress on Rural Law. CEDR Congress, 1-18.; Szilágyi János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodó tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 3-20.

¹⁰ Az 1698/2005/EK rendelet 4 tengely mentén határozza meg a vidékfejlesztési intézkedéseket: a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása; a környezet és a vidék fejlesztése; A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása; Leader. A rendelet 2. cikk c) pontja szerinti fogalom-meghatározás alapján tengely: „összefüggő intézkedéscsomag, amely közvetlenül a végrehajtásból származó és a 4. cikkben megállapított egy vagy több célkitűzéshez hozzájáruló konkrét célokkal bír.”

¹¹ 1305/2013/EU rendelet 4. cikk.

üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása; 3. az élelmiszerlánc szervezésének – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – az előmozdítása; 4. a mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása; 5. az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdészeti ágazatban; 6. a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben.¹²

A tagállamok által elkészítendő vidékfejlesztési programokban¹³ kell határozni az uniós vidékfejlesztési prioritásokkal kapcsolatos célkitűzések teljesítésére irányuló stratégiát¹⁴ és a kapcsolódó intézkedéseket.¹⁵ A vidékfejlesztési rendelet összesen 26 vidékfejlesztési intézkedést határoz meg.

Új intézményként jelenik meg az ún. tematikus alprogramok készítésének lehetősége. Ez alapján a tagállamok a vidékfejlesztési programjaikba olyan tematikus alprogramokat is beépíthetnek, amelyek az adott tagállam számára különös jelentőséggel bíró területek sajátos szükségleteivel foglalkoznak. A tematikus alprogramoknak többek között a következőkkel kell foglalkozniuk: fiatal mezőgazdasági termelők, mezőgazdasági kisüzemek, hegyvidéki területek, rövid ellátási láncok, a vidéki térségekben élő nők, az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz való alkalmazkodás, valamint a biológiai sokféleség.¹⁶ Ezek a tematikus programok gyakorlatilag párhuzamba állíthatók a közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendelet által kiemelten szabályozott területekkel (mint például a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer vagy a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatások), amint az az alábbiakban is látható.

¹² 1305/2013/EU rendelet 5. cikk.

¹³ A korábbiakhoz hasonlóan fennmarad a programozás gyakorlata – lásd: Olajos István A KAP második pillére: a vidékfejlesztés, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 427.

¹⁴ Szilágyi János Ede: A vidékfejlesztés pénzügyi és intézményi rendszere a Közös Agrárpolitikában, In: Olajos István (szerk.): *Videkfejlesztési politika támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 65-93.

¹⁵ Szabó Mátvás: A 2014-2020 közötti Vidékfejlesztési Program bemutatása, in: http://www.szpi.hu/download/Tavaszi-konferenciasorozat/2014/Pecs/2014-20_Videkfejlesztési-Program.pdf (2014.10.20.)

¹⁶ 1305/2013/EU rendelet 7. cikk. Az eddig megjelent tervezet szerint a magyar program 2 tematikus alprogramot tartalmaz majd rövid ellátási láncokra és a fiatal mezőgazdasági termelők re vonatkozóan – lásd: Hódi Ágota: Vidékfejlesztés, agrár-környezetvédelem a 2014-2020-as időszakban, in: <http://www.szpi.hu/download/Tavaszi-konferenciasorozat/2014/Zalaszentgrot/vidékfejlesztés-agrar-kornyeztvetvedelem-a-2014-2020-as-idoszakban.pdf> (2014.10.20.); Olajos István: Az agrár-környezetgazdálkodás, mint a megújuló energiatermelés alapja, in: Olajos István (szerk.): *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 73-93.

3. A közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendelet áttekintése

A közvetlen kifizetésekre vonatkozó új uniós rendelettel a 73/2009/EK rendeletben szabályozott egységes támogatási rendszert felváltja az alaptámogatási rendszer, amely alapján – főszabály szerint – új jogosultságok kerülnek kiosztásra. A támogatási jogosultság megszerzése történhet ún. első kiosztás, nemzeti tartalékból vagy regionális tartalékokból való kiosztás, átruházás útján, illetőleg a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a korábban kialakított egységes támogatási rendszerben kiosztott jogosultságokat tartják fenn.¹⁷ Az új jogosultságok kiosztásának általános szabályként a rendszer alkalmazásának első évében a mezőgazdasági termelő birtokában lévő támogatható hektárszámon kell alapulnia. Az alaptámogatási rendszer mellett megmarad az egységes területalapú támogatási rendszer¹⁸, amelyet az érintett tagállamok 2020. december 31-ig fenntarthatnak.¹⁹

Mindkét támogatási rendszer tekintetében a korábbihoz hasonlóan szabályozásra került a közvetlen kifizetések odaítélésének minimumkövetelményei, miszerint a tagállamok kizárhatják a támogatásból a mezőgazdasági termelőt, amennyiben az adott naptári évben igényelt vagy odaítélendő közvetlen kifizetések teljes összege a 100 eurót nem éri el, illetve ha a közvetlen kifizetés igénylésére vagy odaítélésére alapot teremtő mezőgazdasági üzem támogatható területe kevesebb, mint egy hektár.²⁰

Egyes jogintézmények a közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendeletből a finanszírozási rendeletben nyertek szabályozást, így többek között a közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendelkezések szerinti kötelezettségek teljesítését biztosító szabályok,²¹ valamint a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok.

Az új rendelet kiemelkedő újítása az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtott támogatás bevezetése, amely alapján az alaptámogatási rendszer vagy az egységes területalapú támogatási rendszer keretében támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőnek az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatot kell folytatnia, amelyek a következők: a) a növénytermesztés diverzifikálása; b) a meglévő állandó gyepterület fenntartása; valamint c) a mezőgazdasági területen ökológiai jelentőségű terület megléte.²²

Az 1307/2013/EU rendelet az alaptámogatási, illetve az egységes területalapú támogatási rendszer mellett olyan területeket is rögzít, amelyek finanszírozására a tagállamok – saját szükségleteik figyelembe vétele alapján – a nemzeti felső összeghatáruk meghatározott mértékét fordíthatják. A kapcsolódó támogatások a

¹⁷ 1307/2013/EU rendelet 21. cikk (1) és (3) bekezdés.

¹⁸ Olajos István, Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 93-110.

¹⁹ 1307/2013/EU rendelet 36. cikk (1) bekezdés.

²⁰ 1307/2013/EU rendelet 10. cikk (1) bekezdés a)-b) pont.

²¹ Ezek kapcsán továbbra is az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme az elsődleges szempont a korábbi szabályozáshoz hasonlóan. Lásd Hegyes Péter: Az agrár- és vidékfejlesztési támogatási jogviszonyok felelősségi szabályai, *Acta Universitatis Szegediensis Forum Publicationes Doctorandorum*, Szeged, 2011, 97.

²² 1307/2013/EU rendelet 43. cikk (1)-(2) bekezdés.

következők: a hátrányos természeti adottságú területekre vonatkozó támogatás; a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás; valamint a termeléstől függő önkéntes támogatás.

A közvetlen támogatások kezelésével és ellenőrzésével kapcsolatos igazgatási költségek csökkentése érdekében²³ bevezetésre kerül az önkéntes részvételen alapuló mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer.²⁴ Ennek lényege, hogy az összes közvetlen kifizetést egy általános kifizetés, vagy pedig egy a mezőgazdasági termelőknek évente odaítélendő összegben alapuló kifizetés váltja fel. A mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben résztvevőket nem terhelik a kizöldítés keretében jelentkező kötelezettségek,²⁵ továbbá nem terjed ki rájuk a kölcsönös megfeleltetés rendszerének hatálya sem.²⁶

4. A közvetlen kifizetések és a vidékfejlesztés kapcsolódási pontjai

4.1. A mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatás és a kölcsönös megfeleltetés rendszere

A KAP 2013-as reformjával a mezőgazdasági tanácsadási rendszer és a kölcsönös megfeleltetés rendszere a KAP finanszírozására vonatkozó 1306/2013/EU rendelet III. és VI. Címében került szabályozásra, amely ezáltal jogtechnikailag is egyértelműsíti, hogy ezen jogintézmények mind a közvetlen kifizetések, mind a vidékfejlesztés területén megjelennek.²⁷

A mezőgazdasági tanácsadó rendszer a kedvezményezetteknek a földgazdálkodással és a mezőgazdasági üzemvezetéssel kapcsolatban tanácsadást nyújtó rendszer, amely rendszer létrehozásának célja, hogy a kedvezményezettek alaposabb ismeretekkel rendelkezzenek egyfelől a mezőgazdasági gyakorlatok és a gazdaságok irányítása közötti kapcsolatról, másfelől a környezettel, az éghajlatváltozással, a földterület jó mezőgazdasági állapotával, az ételminőség-biztonsággal, a közegészségüggyel, az állategészségüggyel, a növényegészség-üggyel és az állatjóléttel kapcsolatos előírásokról.²⁸

A mezőgazdasági tanácsadó rendszernek ki kell terjednie legalább a kölcsönös megfeleltetési követelményekből és előírásokból eredő, a mezőgazdasági üzem szintjén teljesítendő kötelezettségekre. A rendszernek ki kell terjednie továbbá azokra a követelményekre is, amelyeket az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra vonatkozóan be kell tartani, valamint a mezőgazdasági

²³ Olajos István. A vidékfejlesztési politika kialakulása, in: Olajos István (szerk): *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 23-28.

²⁴ 1307/2013/EU rendelet V. cím.

²⁵ 1307/2013/EU rendelet 61. cikk (3) bekezdés.

²⁶ 1306/2013/EU rendelet 92. cikk.

²⁷ A reformot megelőzően a kölcsönös megfeleltetés a 73/2009/EK rendelet II. Cím 1. fejezetében került szabályozásra, míg a mezőgazdasági tanácsadó szolgáltatás egyrészt a 73/2009/EK rendelet II. Cím 3. fejezetében.

²⁸ 1306/2013/EU rendelet 12. cikk (1) bekezdés, illetőleg preambulum (10) bekezdés.

terület fenntartására,²⁹ továbbá a vidékfejlesztési programokban előírt, a gazdaságok szintjén hozandó olyan intézkedésekre, amelyek célja a mezőgazdasági üzem korszerűsítése, a versenyképesség javítása, az ágazati integráció, az innováció, a piaci orientáció, illetve a vállalkozói készség előmozdítása.³⁰

A vidékfejlesztési rendelet 15. cikke tartalmazza a tanácsadási szolgáltatások, mint vidékfejlesztési intézkedés alapvető szabályait. Ezek alapján az egyéni mezőgazdasági termelők, a fiatal mezőgazdasági termelők és egyéb gazdálkodók számára biztosított tanácsadásnak kapcsolódnia kell legalább egy uniós vidékfejlesztési prioritáshoz, és ki kell terjednie a finanszírozási rendeletben meghatározott területekre, valamint adott esetben a mezőgazdasági üzemre vonatkozó munkahelyi vagy biztonsági előírásokra, továbbá az olyan mezőgazdasági termelőknek szóló szaktanácsadást is tartalmaznia kell, akik első alkalommal kezdenek gazdálkodásba.³¹

A mezőgazdasági tanácsadó rendszert KAP keretében támogatásban nem részesülő kedvezményezettek és mezőgazdasági termelők önkéntes alapon igénybe vehetik.³²

A kölcsönös megfeleltetés rendszerére³³ vonatkozó szabályok a közvetlen kifizetésekre vonatkozó speciális rendeletből ugyancsak átkerült a közös finanszírozási rendeletbe. A kölcsönös megfeleltetés a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben részt vevőkön kívül³⁴ a közvetlen kifizetésben, továbbá egyes vidékfejlesztési támogatásban részesülő kedvezményezettekre fog vonatkozni.³⁵ A kölcsönös megfeleltetéssel érintett vidékfejlesztési támogatások: erdőtelepítés és fásítás, valamint agrár-erdészeti rendszerek létrehozása,³⁶ agrár-környezetvédelemi³⁷ és

²⁹ 1307/2013/EU rendelet III. címének 3. fejezete szerint, valamint az 1307/2013/EU rendelet 4. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti mezőgazdasági terület fenntartása.

³⁰ 1306/2013/EU rendelet 12. cikk (2) bekezdés.

³¹ 1305/2013/EU rendelet 15. cikk (4) bekezdés.

³² 1306/2013/EU rendelet 14. cikk.

³³ „Az agrártámogatások teljes összegének odaítéléséhez és kifizetéséhez kapcsolódó, kötelezően teljesítendő helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások, valamint jogszabályba foglalt gazdálkodási követelmények rendszere.” – Farkas-Csamangó Erika: *A kölcsönös megfeleltetés környezetjogi aspektusai*, PhD értekezés, Szeged, 2012, 9.

³⁴ A rendeletben fellelhető indokolás szerint a kivételi kör meghatározásának magyarázata, hogy mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszerben részt vevő mezőgazdasági termelőktől a kölcsönös megfeleltetés rendszere által elvárt erőfeszítések túlzottan tűnhetnek ahhoz a haszonhoz képest, amely ezeknek a mezőgazdasági termelőknek a rendszerben tartásával jár. Egyszerűsítési okokból ezért ezeket a mezőgazdasági termelőket mentesíteni kell a kölcsönös megfeleltetés és főként annak kontrollrendszere, illetve a kölcsönös megfeleltetés keretében alkalmazott szankciók kockázata alól. (Preambulum (57) bekezdés).

³⁵ 1306/2013/EU rendelet 92. cikk.

³⁶ 1305/2013/EU rendelet 21. cikk (1) bekezdés a)-b) pont.

³⁷ Az agrár-környezetvédelemmel kapcsolatosan lásd: Horváth Gergely: *A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozási és metszete a magyar jogrendszerben*, *Állam- és Jogtudomány*, 2007/2, 333-355.; Horváth Gergely: *A vegyes szakjogok vegyülete, az agrár-környezetvédelmi jog legfontosabb alapkategóriái*, *Jogtudományi Közlemény*, 2008/2.; Horváth Gergely: *Az „agrár-termesztésvédelem” jogi szabályozása Magyarországon*, *Magyar Jog*, 2009/2.; Horváth Gergely: *Az agrár-környezetvédelmi jog elméleti alapvetése és hazai szabályozásának rendszerezése, különös tekintettel az agrár-termesztésvédelmi részterületére*, Phd. disszertáció tézisei, Budapest, 2011.

éghajlattal kapcsolatos műveletek;³⁸ ökológiai gazdálkodás;³⁹ Natura 2000 kifizetések és a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések;⁴⁰ hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések;⁴¹ állattjólét,⁴² valamint erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatások és természetmegőrzés.⁴³

A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok a korábbiakhoz hasonlóan az uniós jog keretében tartozó, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket, valamint a földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó, nemzeti szintű előírásokat tartalmazzák.⁴⁴ Az új finanszírozási rendeletben egyszerűsítésre került a kölcsönös megfeleltetés hatályának meghatározása abból a szempontból, hogy a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények és a földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotára vonatkozó előírások különálló jegyzékei megszüntetésre kerültek és a követelményeket, illetve az előírásokat egyetlen jegyzékbe foglalták területenként és témánként csoportosítva.⁴⁵

A kölcsönös megfeleltetési rendszer szabályainak felróható megsértése esetén igazgatási szankció alkalmazására kerül sor, amennyiben a meg nem felelés a kedvezményezett mezőgazdasági tevékenységéhez kapcsolódik és/vagy az érintett terület a kedvezményezett mezőgazdasági üzeméhez tartozik.⁴⁶

4.2. Pillérek közötti átcsoportosítás

Kifejezetten a tagállamok vidékfejlesztési politikájának megerősítését szolgálja a pillérek közötti rugalmasság bevezetése, amely alapján a tagállamok az éves nemzeti felső összeghatáruk 15%-áig terjedő összeget csoportosíthatnak át a vidékfejlesztési intézkedések finanszírozására. Az EMVA javára történő átcsoportosítás már a 73/2009/EK rendeletben is megjelent,⁴⁷ azonban egyrészt a mérték jelentősen meghaladja a korábbi mértéket, másrészt az elsődleges cél ellenére a bevezetett jogintézmény kétirányú, így a tagállamok arról is dönthetnek, hogy a vidékfejlesztési pillérből csoportosítanak át a közvetlen kifizetésekre. Mindkét esetben lehetősége van a tagállamoknak az intézkedés időközi felülvizsgálatára.⁴⁸

³⁸ 1305/2013/EU rendelet 28. cikk.

³⁹ 1305/2013/EU rendelet 29. cikk.

⁴⁰ 1305/2013/EU rendelet 30. cikk.

⁴¹ 1305/2013/EU rendelet 31. cikk.

⁴² 1305/2013/EU rendelet 33. cikk.

⁴³ 1305/2013/EU rendelet 34. cikk.

⁴⁴ 1306/2013/EU rendelet 93. cikk (1) bekezdés.

⁴⁵ 1306/2013/EU rendelet II. melléklete - A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok a 93. cikk alapján.

⁴⁶ 1306/2013/EU rendelet 91. cikk (1)-(2) bekezdés.

⁴⁷ 73/2009/EK rendelet 136. cikk.

⁴⁸ 1307/2013/EU rendelet 14. cikk.

4.3. Nagy mezőgazdasági üzemeknek nyújtott támogatás csökkentése

A 73/2009/EK rendeletben szabályozott moduláció intézményét felváltja az 1307/2013/EU rendelet 11. cikke szerinti támogatás csökkentésére vonatkozó intézkedés, amelynek bevezetését az indokolja, hogy a közvetlen jövedelemtámogatások összegének aránytalanul nagy részét kisszámú nagyobb kedvezményezett kapja.⁴⁹ A támogatás csökkentésének mértéke a mezőgazdasági termelőknek nyújtandó alaptámogatás 150.000 EUR feletti részének legalább 5%-a, azzal, hogy a csökkentés megállapításának alapjául szolgáló támogatás összegéből levonható a mezőgazdasági termelő által az előző naptári évben ténylegesen kifizetett és bejelentett, mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó munkabérek mértéke.

A nagy kedvezményezetteknek nyújtott támogatások csökkentéséből származó bevételeknek abban a tagállamban kell maradniuk, amelyben keletkeztek, és azokat uniós támogatásként az EMVA keretében finanszírozott intézkedésekre kell rendelkezésre bocsátani.⁵⁰

4.4. Aktív termelőként igénybe vehető támogatások

A közvetlen kifizetések célirányosabbá tétele érdekében az 1307/2013/EU rendelet bevezeti az aktív mezőgazdasági termelő kategóriáját. A vonatkozó szabályozás szerint a tagállamok meghatározott jogalanyokat kötelesek kizárni a közvetlen kifizetések igénybevételének lehetőségéből, míg másokat kizárhatnak.⁵¹

Kötelező jelleggel nem részesülhet közvetlen kifizetésben az a természetes vagy jogi személy, illetve természetes vagy jogi személyek olyan csoportjai, akinek vagy amelynek a mezőgazdasági területe főként természetes módon legeltetésre vagy növénytermesztésre alkalmas állapotban tartott terület, és aki, illetve amely a szóban forgó területen nem végzi el az adott tagállam által meghatározott minimumtevékenységeket.⁵² Nem részesülhetnek továbbá főszabály szerint közvetlen

⁴⁹ A capping és a moduláció fogalmának értelmezésre lásd: Szilágyi János Ede: A pénzügyi előírások: moduláció és kiegészítő támogatások, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog - a magyar agrárjog fejlődése az Eu keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 402-404.

⁵⁰ 1307/2013/EU rendelet preambulum (13) bekezdés.

⁵¹ 1307/2013/EU rendelet 9. cikk (1)-(3) bekezdés.

⁵² A tagállamok a rendelet 4. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján kötelesek meghatározni azokat a minimumtevékenységeket, amelyek elvégzése a természetes módon legeltetésre vagy növénytermesztésre alkalmas állapotban tartott mezőgazdasági területeken mezőgazdasági tevékenységnek minősül a 4. cikk (1) bekezdés c) iii. pontja szerint. E tekintetben lásd a mezőgazdasági termelő fogalmára vonatkozó alábbi szakirodalmi forrásokat, Szilágyi János Ede: *Az agrárjog rendszerezése*, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog - a magyar agrárjog fejlődése az Eu keretei között*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 34-35.; illetve Fodor László: *Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005, 305.; Miko Zoltán: *Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem*. *Gazdaság és Jog*, 2004/12, 21-24.; Süveges Márta: *Az agrár-üzemformák jogi szabályozásának alapjai*, in: Hamar Anna (szerk.): *Agrárátalakulás a '90-es években I. kötet*, Szolnok, 1999, 25-112.; Kurucz Mihály: *Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról*, *Gazdálkodás* 2012/2, 118-136.

kifizetésben olyan természetes vagy jogi személyek, illetve természetes vagy jogi személyek olyan csoportjai, akik repülőtereket, vasúttársaságokat, vízműveket, ingatlanvállalatokat, állandó sport- és rekreációs területeket üzemeltetnek. A kötelező esetkörön kívül a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a kizárás hatályát kiterjesztik az olyan személyekre, akik esetében a mezőgazdasági tevékenység csak elenyésző részét teszi ki a gazdasági tevékenység egészének, és/vagy az elsődleges tevékenység vagy üzleti tevékenység nem mezőgazdasági tevékenység. Ezen elsődlegesség értékelésére valamennyi tagállamban közös kritériumokat kell alkalmazni. Ezzel összefüggésben és a közvetlen kifizetések célzottabb felhasználásának biztosítása érdekében a tagállamok a jogbiztonság és a jogi egyértelműség érdekében jegyzékbe vehetik azokat a területeket, amelyeket elsősorban nem mezőgazdasági tevékenységre használnak, és amelyek ezért nem támogathatók.

Az aktív mezőgazdasági termelő kategóriája a vidékfejlesztés területén is megjelenik, miszerint egyes támogatásokat kizárólag aktív termelők vehetnek igénybe. Az érintett vidékfejlesztési intézkedések a következők: mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszerei; ökológiai gazdálkodás; hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések; állatjólét; kockázatkezelés.⁵³

Ezekon kívül az aktív termelői követelmény a fiatal mezőgazdasági termelők vállalkozás beindításához nyújtott támogatás tekintetében is oly módon, hogy a támogatási feltételként benyújtandó üzleti tervnek tartalmaznia kell, hogy a fiatal mezőgazdasági termelő a tevékenysége megkezdésétől számított 18 hónapon belül megfelel az aktív mezőgazdasági termelőkre vonatkozó rendelkezéseknek.⁵⁴

4.5. Fiatal mezőgazdasági termelők

A közvetlen kifizetésekre vonatkozó uniós rendelet egyik kiemelkedő újítása, hogy önálló fejezetben⁵⁵ foglalkozik a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatásokkal,⁵⁶ ezzel megerősítve a fiatal gazdák indulását segítő, korábban elsősorban a vidékfejlesztés területén megjelenő intézkedéseket.⁵⁷ Általános jelleggel kerül kimondásra, hogy tagállamok a nemzeti vagy a regionális tartalékaikból mindenekelőtt fiatal mezőgazdasági termelőknek és a mezőgazdasági tevékenységüket megkezdő mezőgazdasági termelőknek biztosítanak támogatási jogosultságokat.⁵⁸

⁵³ 1305/2013/EU rendelet 16. cikk (3) bekezdés; 29. cikk (1) bekezdés; 31. cikk (2) bekezdés; 33. cikk (1) bekezdés; 36. cikk (2) bekezdés.

⁵⁴ 1305/2013/EU rendelet 19. cikk (4) bekezdés.

⁵⁵ 1307/2013/EU rendelet III. Cím 5. Fejezet - A fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás.

⁵⁶ Olajos István: 1970-es évek agrár-strukturapolitikai irányelvei, in: Olajos István (szerk.): *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 57-62.

⁵⁷ A 73/2009/EK rendelet mindössze két helyen, a juh- és kecskehús-ágazatra vonatkozó támogatások, valamint az anyatehénre vonatkozó támogatási jogok tekintetében tartalmazott rendelkezést a fiatal gazdálkodókat érintően, miszerint e támogatások kapcsán a fiatal gazdálkodók előnyben voltak részesíthetők a nemzeti tartalék felhasználása során (lásd 106. cikk (3) bekezdés és 114. cikk (3) bekezdés).

⁵⁸ 1307/2013/EU rendelet 30. cikk (6) bekezdés.

A támogatás legfeljebb öt év időtartamra éves támogatást jelent az alaptámogatási rendszer vagy egységes területalapú támogatási rendszer szerinti támogatásra jogosult fiatal mezőgazdasági termelő részére.⁵⁹

Fiatal mezőgazdasági termelőnek minősül, aki a kérelem benyújtásának évében nem idősebb 40 évesnél, és, aki mezőgazdasági üzem vezetőjeként először hoz létre mezőgazdasági üzemet, vagy aki az első támogatási kérelmének benyújtását megelőző ö évben hozott létre üzemet.⁶⁰

A vidékfejlesztés területén a korábbiakhoz képest ugyancsak a fiatal gazdálkodókat érintő intézkedések erősítése, kiszélesítése figyelhető meg. Ez elsősorban a fiatal mezőgazdasági termelőkre vonatkozó tematikus alprogramok kidolgozásának lehetőségében jelentkezik.⁶¹ Emellett megmarad a fiatal mezőgazdasági termelők számára nyújtható, a vállalkozás beindítását segítő támogatás.⁶² A fiatal mezőgazdasági termelő fogalma két ponton eltér a közvetlen kifizetésekre vonatkozó rendelet meghatározásától, miszerint a minősítéshez megfelelő szakképzettséggel és szakmai alkalmassággal is rendelkezni kell, továbbá csak az a gazdálkodó tartoznak a fogalom hatálya alá, aki első alkalommal kezd gazdálkodni valamely mezőgazdasági üzemben az adott üzem vezetőjeként.⁶³

4.6. Mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer

A kistermelői támogatási rendszer kapcsolódási pontja a vidékfejlesztés területéhez a vidékfejlesztési rendeletben szabályozott, a mezőgazdasági üzemek és vállalkozások fejlesztését szolgáló támogatási forma, amely alapján éves kifizetésben vagy egyszeri kifizetésben részesülhet az a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer keretében támogatásra jogosult mezőgazdasági termelő, aki a mezőgazdasági üzemet és a kapcsolódó kifizetési jogosultságokat véglegesen átruházza egy másik mezőgazdasági termelőre.⁶⁴ Szemben az 1698/2005/EK rendeletben megjelölt, a mezőgazdasági termelők és a mezőgazdasági munkavállalók korai nyugdíjba vonulására vonatkozó támogatással,⁶⁵ az új vidékfejlesztési támogatás igénybevételének nem feltétele az, hogy az átadás egy fiatal gazdálkodó, vagy 50 évesnél fiatalabb, az átadó által átadott mezőgazdasági üzemet a mezőgazdasági üzem méretének növelése céljából átvevő mezőgazdasági termelő részére történjen.⁶⁶

⁵⁹ 1307/2013/EU rendelet 50. cikk (1) bekezdés és (5) bekezdés.

⁶⁰ 1307/2013/EU rendelet 50. cikk (2) bekezdés.

⁶¹ 1305/2013/EU rendelet 7. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁶² 1305/2013/EU rendelet 19. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁶³ 1305/2013/EU rendelet 1. cikk (1) bekezdés n) pont.

⁶⁴ 1305/2013/EU rendelet 19. cikk (1) bekezdés c) pont.

⁶⁵ 1698/2005/EK rendelet 23. cikk.

⁶⁶ A mezőgazdasági kistermelő fogalmának értelmezésére vonatkozó agrár-adózási szabályok elemzésére vonatkozóan lásd: Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 187-197.; Nagy Zoltán: Az agrárium adójogi szabályozása, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 315-334.

4.7. Agrár-környezetvédelmi intézkedések támogatása

Mind a közvetlen kifizetések, mind a vidékfejlesztés területén megmarad az agrár-környezetvédelmi haszonnal járó beruházások támogatása.

Az 1307/2013/EU rendeletben ez a szabályozás egyik legsarkalatosabb pontjában, a kizöldítésben testesül meg.⁶⁷ A vidékfejlesztési rendeletben az agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek támogatása jelenik meg, amely a vidékfejlesztési programok kötelező tartalmi eleme.⁶⁸ E támogatás kizárólag önkéntesen megvalósított műveletek után vehető igénybe, ezzel együtt – a kettős finanszírozás elkerülése érdekében – nem terjedhet ki az előző bekezdésben megjelölt közvetlen kifizetéssel érintett tevékenységekre.

4.8. Hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek

A hátrányos természeti adottságú területeként mind a közvetlen kifizetések, mind a vidékfejlesztési támogatások tekintetében hegyvidéki területek, a hegyvidéki területeken kívüli egyéb, jelentős természeti hátrányokkal rendelkező területek és egyéb, sajátos hátrányokkal rendelkező területek jelölhetőek ki.⁶⁹

Az 1307/2013/EU rendelet alapján az e területeken gazdálkodók az alaptámogatási rendszer vagy egységes területalapú támogatási rendszer keretében nyújtott támogatáson felül válhatnak jogosulttá a fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatáshoz hasonlóan. A tagállamok a megállapított éves nemzeti felső összeghatár legfeljebb 5%-át fordíthatják a támogatás finanszírozására.⁷⁰

Vidékfejlesztési intézkedésként a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetés jelenik meg, amely évente, a mezőgazdasági terület után hektáronként ítélték oda a mezőgazdasági termelők számára az érintett területen folyó mezőgazdasági termelést sújtó hátrányokkal összefüggésben felmerülő többletköltségek és elmaradt bevétel teljes vagy részleges ellentételezése céljából.⁷¹ A támogatás mértékét az előző bekezdésben hivatkozott kifizetések figyelembevételével kell kiszámítani.

⁶⁷ Lásd a tanulmány II. pontjában.

⁶⁸ 1305/2013/EU rendelet 28. cikk (1) bekezdés.

⁶⁹ 1307/2013/EU rendelet 48. cikk (1) bekezdés és 1305/2013/EU rendelet 32. cikk (1) bekezdés.

⁷⁰ 1307/2013/EU rendelet 49. cikk (1) bekezdés.

⁷¹ 1305/2013/EU rendelet 31. cikk (1) bekezdés.

5. Összefoglalás

A 2013-as reformjáról álláspontom szerint egyértelműen kijelenthető, hogy a vidékfejlesztési politikára vonatkozó azon célkitűzését, miszerint kapcsolatát az első pillérrel szorosabbá kell fűzni, teljesítette. A tanulmányban ennek bizonyítására több jogintézmény is bemutatásra került, amelyek vagy megjelennek mindkét terület szabályozásában vagy közvetlen, illetve közvetett kapcsolatot létesítenek a pillérek között. E jogintézmények jellegére tekintettel megállapítható, hogy a reform egyúttal nem töri meg az AGENDA 2000 program elfogadása óta töretlenül érvényesülő azon tendenciát,⁷² amely a vidékfejlesztési politika megerősítésére és szerepének fokozatos kibővítésére irányul.

⁷² Fodor László: *Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005, 164.

Zsófia HORNYÁK*
Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg

1. Einleitung

Laut des Anhangs X Punkt 3 des Beitrittsvertrags – was von dem freien Kapitalverkehr¹ handelt – Ungarn konnte die Verbote des Erwerbs von landwirtschaftlichen Flächen durch natürliche Personen, die weder ihren Wohnsitz in Ungarn haben noch ungarische Staatsbürger sind, sowie durch juristische Personen gemäß seinen zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Akte geltenden Rechtsvorschriften nach dem Beitritt sieben Jahre lang (also bis 2011) beibehalten.² Es gibt eine Möglichkeit auf Verlängerung der Übergangsfrist von bis zu drei Jahren, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei Ablauf der Übergangsfrist der Markt für landwirtschaftliche Flächen in Ungarn ernsthaft gestört ist.³

Das Parlament probierte das Moratorium laut seines Beschlusses 2/2010 (18.II.) bei der Kommission verlängern, und die Kommission stimmte der Anbehaltung des ungarischen Moratoriums bis 30. April 2014 mit ihrem Beschluss 2010/792/EU (20.XII.2010) zu.⁴

Es war notwendig wegen unseren Unionsverpflichtungen, eine neue Grundverkehrs-Rechtsnorm in Ungarn zu erschaffen.⁵ Also entstand das Gesetz Nr.

* dr. jur., Universitätsassistentin, Universität Miskolc, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Agrar- und Arbeitsrecht, e-mail: joghzs@uni-miskolc.hu

¹ Siehe noch: Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Joggyenlőség vagy de facto más elbírálás? in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Központ, 2013, 11-24.

² Benedek Fülöp: „A magyar földügy a XXI. század elején”. in: Fűrj Zoltán (edit.): *„...a birtokolt föld...a szabadság maga”*, Debrecen, Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum, 2005, 13.

³ Beitrittsvertrag (23. September 2003) Anhang X Punkt 3 (2).

⁴ Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó `moratórium` lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.; Siehe noch über das Ende des Moratoriums: 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.

⁵ Siehe noch: Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/5, 20-31.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, in: *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, in: Roland Norer – Gottfried Holzer (edit.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Wien – Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 220-224.; 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.; Kapronczai István: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Központ, 2013, 79-92.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.;

CXXII von 2013 über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlichen Böden,⁶ was in Kraft am 1. Mai 2014 voll und ganz trat.

Die Mitgliedsstaaten (also Ungarn auch) müssen Rücksicht darauf bei der Ausarbeitung der Regelungskonzeption nehmen, dass die Regeln, welche den freien Personen- und Kapitalverkehr begrenzen, einem entsprechenden gemeinnützigen Zwecke dienen, wodurch sie gegen die Vorschriften des Rechts der Europäischen Union nicht verstoßen.⁷

In diesem Beitrag möchten wir die ungarische Regeln mit der Regelung eines Landes eines Mitgliedsstaates vergleichen, was das Mitglied der EU seit 1995 ist, und seine Grundverkehrsgesetz – was den Unionsverpflichtungen entspricht – steht in Kraft (schon mehrmals geändert) seit einem Jahrzehnt. Dieser Mitgliedsstaat ist Österreich, wo sich nicht ein Grundverkehrsgesetz auf ganzes Reich (gegen der ungarischen Regelung) bezieht, sondern es gibt einzelne Rechtsordnungen in jedem Land auf die Grundverkehrsverhältnisse. Im Weiteren mögen wir das

Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/9-10, 62-65.; 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 Közszerkesztési Intézet, 2013, 110-111.; Vass János: A földtörvény módosítások margójára, in: Vass János (edit.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2003, 159-170.; Alvincz József: A „Földügyi törvénycsomag” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra, *Polgári Szemle*, 2013/3-6.; Mikó Zoltán: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 2013, 151-163.; Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.

⁶ Siehe über die Analyse und das Vorhergehende des Gesetzes: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről, in: *Östermelő*, 2013/4, 7-10.; Hornyák Zsófia: Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrsgesetzes, in: Stipta István (edit.): *Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály*, 2013, 5.; 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.; 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.; Raisz Anikó: *Women in Agriculture – Country Report Hungary*, während Erscheinen; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar posztoszocialista földviszonyok neoliberalis diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/Januar, 109-136.; Zsohár András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái, *Gazdaság és Jog*, 2013/4, 23-24.

⁷ Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében. in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 276.; Siehe noch: Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.

Grundverkehrsgesetz Nr. 42/2004 des Landes Voralberg mit dem ungarischen Gesetz in der Frage des Eigentumserwerbs vergleichen.⁸

2. Die Voraussetzungen für die Berechtigung zum Eigentumserwerb bei den Böden

Das neue Gesetz bestimmt den Begriff des Landwirtes⁹: in Ungarn registrierte inländische natürliche Personen bzw. Staatsangehörige von Mitgliedstaaten, die über eine in einer Verordnung festgelegte Qualifikation in der Fachrichtung Landwirtschaft oder Forstwirtschaft verfügen oder mangels dessen nachweislich seit wenigstens drei Jahren kontinuierlich in Ungarn eine land- bzw. forstwirtschaftliche Tätigkeit bzw. ergänzende Tätigkeit im eigenen Namen und auf eigenes Risiko betreiben und daraus nachweislich Umsätze hatten, oder denen die Umsätze ausgeblieben sind, weil die realisierte land- oder forstwirtschaftliche Investition noch nicht verwertet werden konnte, odervals Mitglieder einer zu mindestens fünfundzwanzig Prozent in ihrem Eigentum befindlichen, in Ungarn eingetragenen landwirtschaftlichen Produktionsorganisation angesehen werden, die eine land- bzw. forstwirtschaftliche Tätigkeit betreiben oder eine land- bzw. forstwirtschaftliche und diese ergänzende Tätigkeit unter persönlicher Mitwirkung verrichten.¹⁰

Dagegen laut der voralberger Regelung gilt als Landwirt, wer einen landwirtschaftlichen Betrieb allein oder zusammen mit Familienangehörigen oder mit den darüber hinaus allenfalls erforderlichen landwirtschaftlichen Dienstnehmern bewirtschaftet oder wer nach Erwerb eines landwirtschaftlichen Betriebes oder von landwirtschaftlichen Grundstücken tätig sein will und die dazu erforderlichen Fähigkeiten besitzt.¹¹

Die ungarische Regelung fordert die entsprechende Bildung von dem Landwirt überwiegend, wenn es fehlt, lässt sich an die kontinuierliche (seit wenigstens drei Jahren) Betreibung der landwirtschaftlichen Tätigkeit genügen. Die österreichische

⁸ Siehe über die Besitzpolitik der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten: Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: Földbirtok-politika az európai uniós és tagállami normákban, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2006, 82-96.; 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.; 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.

⁹ Siehe noch: 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.; 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.

¹⁰ Gesetz Nr. CXXII von 2013 § 5 Punkt 7.

¹¹ Gesetz Nr. 42/2004 § 2 Absatz (3).

Rechtsnorm schreibt keine Bildung vor, der Hauptstandpunkt ist die Bewirtschaftung in einem landwirtschaftlichen Betrieb, aber sie bestimmt nicht, dass diese Bewirtschaftung seit wie langer Zeit bestehen muss. Also die ungarische Regelung ist strenger und konkreter in dieser Frage.

Keine von beide Gesetze machen keinen Unterschied zwischen den Staatsangehörigen des gegebenen Landes und den Bürger, wer aus einem anderen Staat stammen. Dieselbe Kriterien beziehen sich auch auf sie, die Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten müssen dem Bedingungssystem – was der Gesetzgeber bei dem Begriff des Landwirtes darstellt – auch entsprechen.

Was schreibt das ungarische Grundverkehrsgesetz als Bedingung der Berechtigung zum Eigentumserwerb vor? Einerseits wurde in den fünf Jahren nach dem Erwerb der erwerbenden Partei gegenüber nicht festgestellt, dass sie ein auf die Umgehung der Erwerbsbeschränkungen gerichtetes Rechtsgeschäft abgeschlossen hat. Andererseits hat sie keine Gebührenschienden der Bodennutzung, wiederum sie sich bereit erklärt, dass die Nutzung der Böden an niemand anderen abzutreten, die Böden selbst zu nutzen und dabei ihrer Pflicht zur Bodennutzung nachzukommen, und sie sich auch bereit erklärt, dass sie die Böden bis fünf Jahre nach dem Zeitpunkt des Eigentumserwerbs zu keinem anderen Zweck verwendet. Die erwerbende Partei muss sich die letzte zwei Voraussetzungen im Vertrag zur Übertragung des Eigentumsrechts bzw. in einer Erklärung, die in einer Privaturkunde mit voller Beweiskraft oder einer öffentlichen Urkunde aufgesetzt wurde, bereit erklären.¹²

Die voralberger Rechtsnorm bestimmt die Folgenden bei den Bedingungen: der Rechtserwerb dem allgemeinen Interesse an der Erhaltung eines leistungsfähigen Bauernstandes entspricht und der Erwerber das Grundstück im Rahmen eines landwirtschaftlichen Betriebes selbst bewirtschaftet und im Betrieb auch seinen ständigen Wohnsitz hat oder, soweit ein solches nicht in Frage kommt, er der Erhaltung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden, mittleren und kleinen landwirtschaftlichen Grundbesitzes nicht widerspricht.¹³

Bei beiden Länder ist eine Voraussetzung des Eigentumserwerbs, dass die erwerbende Partei am gegebenen Boden selbst bewirtschaftet. Die österreichische Regelung schreibt eine Verpflichtung der vor Ort Wohnung zum Eigentumserwerb vor, aber bei der ungarischen Regelung hat der vor Ort wohnende Landwirt nur an einem vorteilhaften Platz in der Reihenfolge der Vorkaufsberechtigten. Bei Voralberg treffen wir mit dem Ausdruck des leistungsfähigen Bauernstandes, aber der Gesetzgeber nicht klärt, was es pünktlich bedeutet. Es gibt eine aushilfsweise Regel im österreichischen Gesetz, also wenn der Bestand der Voraussetzungen nicht möglich ist, dann das Rechtsgeschäft die Erhaltung eines mittleren und kleinen landwirtschaftlichen Grundbesitzes nicht widerspricht.

¹² Gesetz Nr. CXXII von 2013 § 13-14.

¹³ Gesetz Nr. 42/2004 § 6 Absatz (1).

3. Das Vorkaufsrecht

Laut der Hauptregel muss man den Vertrag den Vorkaufsberechtigten bei einem Verkauf von Böden in Ungarn mitteilen. Aber es gibt Fälle laut dem Gesetz, wenn das Vorkaufsrecht besteht nicht (z.B.: bei einem Kauf zwischen nahen Angehörigen), mit Ausnahme dieser muss der Eigentümer den als einheitliches Dokument aufgesetzten Kaufvertrag (und nicht nur das Kaufangebot) den Vorkaufsberechtigten mitteilen. Man muss den Kaufvertrag den Vorkaufsberechtigten per Bekanntmachung veröffentlichen. Den Kaufvertrag muss der Amtsleiter der nach der Lage der Böden zuständigen Stadt- oder Gemeindeverwaltung den Vorkaufsberechtigten per Bekanntmachung veröffentlichen, was durch Aushängen an der Ankündigungstafel des Bürgermeisteramtes erfolgt. Der Vorkaufsrechtsberechtigte kann innerhalb einer Ausschlussfrist von sechzig Tagen nach dem Anfangstag der Mitteilung eine Rechtserklärung zur Annahme des Kaufvertrags oder zum Verzicht auf sein Vorkaufsrecht abgeben. Die Rechtsnorm bestimmt die Reihenfolge der Vorkaufsberechtigten.¹⁴ Laut des Systems des Vorkaufsrechts ist der Zweck des Gesetzgebers die Ausbildung der gesunden Landbesitzstruktur, die Förderung des Bodenerwerbs der Personen, wer den Boden bebauen können.¹⁵

Laut des voralberger Gesetzes besteht das Vorkaufsrecht nur im Fall, wenn der Erwerber nicht Landwirt ist, und er möchte ein landwirtschaftliches Grundstück mit einem Flächenausmaß von mehr als 0,1 ha kaufen. Man muss es per Bekanntmachung veröffentlichen, und wenn ein Landwirt bereit ist, das Recht zum ortsüblichen Preis zu erwerben, und er möchte sein Betrieb erweitern, dann der Kaufvertrag verwirklicht sich mit dem Landwirt statt des Nicht-Landwirtes. Aber hier treffen wir nicht mit einer Regel, was die Reihenfolge bestimmt, also man bevorzugt nicht zum Beispiel vor Ort wohnende Landwirte. Dem Landwirt, der das Grundstück zuletzt bewirtschaftet hat, wird eine Begünstigung zuteil, das bedeutet, dass die Grundverkehrs-Landeskommission ihn schriftlich vom Rechtserwerb verständigen muss.¹⁶

¹⁴ Gesetz Nr. CXXII von 2013 § 18-22.

¹⁵ Siehe noch über das Vorkaufsrecht: Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 2004, 3. füzet; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXII (2004), 393-403.; 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 – 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.

¹⁶ Gesetz Nr. 42/2004 § 5.

4. Behördliche Bestätigung

Das neue Grundverkehrsgesetz führt indirekte Einschränkungsmittel bei den Bodenerwerbe ein, um die Ziele der Besitzpolitik zu erreichen, wie zum Beispiel die Verkehrsgeschäfte an die behördliche Bestätigung gebunden werden. Man braucht die Einführung der vorhergehenden behördlichen Genehmigung zu der erfolgreichen Einhaltung der Erwerbsverboten und der Erwerbsbeschränkungen. Das System der behördlichen Genehmigung¹⁷ ist beim Verkehr der Agrarunterstützungen schon eingeführt worden, so es berührt mittelbar das Eigentumsrecht und das Pachtrecht an Boden, es hat im Verkehr des Ackerbodens bis dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. I von 1987 bestanden. Dieses Gesetz hat die Notwendigkeit der vorhergehenden Genehmigung des Finanzministeriums zum Eigentumserwerb der Immobilien der Ausländer vorgeschrieben, also es ist kein neues Rechtsinstitut im ungarischen Recht.

Laut des Beitrittsvertrags¹⁸ hat Ungarn die Möglichkeit, das System der behördlichen Genehmigung einzuführen, also das vorhergehende behördliche Verfahren stößt nicht auf die Unionsregeln, die Unionsgerichtspraxis¹⁹ beurteilt auch erlaubt.²⁰ Die Verfügungen des neuen Grundverkehrsgesetzes, welche auf die behördliche Bestätigung beziehen, sind geltend von 1. Mai 2014. Laut dieser braucht man die Bestätigung des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft zum Kaufvertrag des Bodens, die die Meinung der örtlichen Grundverkehrskommission vorangeht. Laut der Regierungsverordnung Nr. 560/2013 (31.XII.) bedeutet das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft das Komitatsbodenamt in diesem Fall. Die Aufgabe des Verwaltungsorgans ist, dass es das siegreiche Angebot – was den Zielen der Besitzpolitik meist entspricht – zwischen mehreren Angeboten wählt. Der Vorteil des Verfahrens ist, dass jeder Übertragungsvertrag nur anhand der behördlichen Genehmigung entstehen kann, dieselbe Bedingungen beziehen auf alles, und das Bodenamt untersucht während des Verfahrens, dass die Verträge auf die Vorschrift der Rechtsnormen stoßen, oder nicht. Seiner Nachteil ist, dass das Verfahren sich verlängert, und die Kosten des Grundverkehrs nehmen auch zu, aber diese Kosten sind dem Zustandekommen der zu erreichenden Zielen der Besitzpolitik als Vorteil angemessen.²¹

Die auf dem Verwaltungsgebiet einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung Böden nutzenden Landwirte und landwirtschaftlichen Produktionsorganisationen bzw. anderen natürlichen und juristischen Personen bilden pro Siedlung eine örtliche Gemeinschaft der Landwirte. Das Vertretungsorgan der örtlichen Gemeinschaft der

¹⁷ Siehe noch: Jani Péter: A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda, in: Ágoston Eszter Ildikó (edit.): *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2013, 15-28.

¹⁸ Siehe: 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 Közszerzői Egység, 2013, 11-24.

¹⁹ Siehe: Rechtssachen C-302/97; C-300/01; C-452/01.

²⁰ „Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében”, in: <http://ujfoldtorveny.kormany.hu/download/1/91/40000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20koncept%C3%B3.pdf> (2014-12-21).

²¹ „Az új földtörvény vitaanyaga....”

Landwirte ist die durch die Mitglieder der Gemeinschaft gewählte örtliche Grundverkehrskommission, was aus wenigstens drei und höchstens neun Personen besteht. Das Gesetz Nr. CCXII von 2013 (über den Boden) verfasst eine aushilfsweise Regel, wenn die Mitglieder der örtlichen Grundverkehrskommission in der Gemeinde bis 1. Mai 2014 nicht gewählt werden, oder die gewählte örtliche Grundverkehrskommission ist funktionsunfähig. In diesem Fall ersucht das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft das laut der Lage der Böden gebietliche Organ der Kammer im Verfahren gegen die behördliche Bestätigung des Kaufvertrags, um die Stellungnahme auszustellen.²²

Die örtliche Grundverkehrskommission ist eine vorhandene Körperschaft auch in Vorarlberg, aber ihre Aufgabe ist nicht nur die Meinungsäußerung, sondern sie entscheidet im gewissen Fall in der Frage der Gewährung der Genehmigung. Für jede vorarlberger Gemeinde besteht eine Grundverkehrs-Ortskommission, sie besteht aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem und drei Beisitzern. Zwei Mitglieder der Grundverkehrs-Ortskommission müssen dem bäuerlichen Berufsstand angehören. Die Kommission muss unparteiisch und gewissenhaft laut des Gesetzes sein. Die Kommission ist zuständig bei Rechtserwerben an land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken, wenn der Erwerber in der Gemeinde, in der das Grundstück liegt, wohnt. Wenn sie in dieser Frage nicht entscheiden kann, gibt sie nur eine Meinung. Wenn die Grundverkehrs-Ortskommission kann nicht entscheiden, oder wenn der Rechtserwerber nicht in der Gemeinde wohnt, wo der Boden liegt, dann muss die Grundverkehrs-Landeskommission über die Gewährung der Genehmigung entscheiden. Der Vorsitzende der Grundverkehrs-Landeskommission muss ein rechtskundiger Landesbediensteter sein, der dem Personalstand der Agrarbezirksbehörde angehört. Je ein Beisitzer ist nach Anhören der Kammer der gewerblichen Wirtschaft, der Kammer für Arbeiter und Angestellte, des Vorarlberger Gemeindeverbandes und drei Beisitzer sind nach Anhören der Landwirtschaftskammer zu bestellen.²³

5. Schlussgedanken

Die ungarische Regelung vergleicht mit der österreichischen beim Eigentumserwerb an landwirtschaftlichen Böden, man kann bestimmen, dass das Ziel beider Rechtsnormen ist, dass eine Person das Eigentumsrecht des Bodens erwirbt, wer die Böden selbst nutzen wird. Beide Gesetze streben danach, dass der Eigentumserwerber seinen ständigen Wohnsitz auch im Betrieb hat, schreibt es die vorarlberger Regel als Bedingung des Eigentumserwerbs vor, aber bei der ungarischen Regelung hat der vor Ort wohnende Landwirt nur an einem vorteilhaften Platz in der Reihenfolge der Vorkaufsberechtigten.

²² Gesetz Nr. CXXII von 2013 § 23-30.

²³ Gesetz Nr. 42/2004 § 12-13.

In Voralberg besteht das Vorkaufsrecht nur in einem Fall, aber die Reihenfolge der Vorkaufsberechtigten wird nicht bestimmt, und es gibt ein Ausdruck des leistungsfähigen Bauernstandes zwischen den Bedingungen der Berechtigung, was nicht erklärt wird. So entsteht die Frage, dass der österreichische Gesetzgeber vielleicht zu großen Spielraum für die zuständige Behörde in der Entscheidungsfindung lässt. Anderer neuralgischen Punkt ist die Frage der Gewährung der Genehmigung bei der voralberger Regelung, über diese entscheidet die Grundverkehrs-Ortskommission bei einem vor Ort wohnenden Landwirt, aber wenn der Rechtserwerber nicht in der Siedlung laut der Lage der Böden wohnt, dann die Grundverkehrs-Landeskommission wird in diesem Fall entscheiden. Bedeutet diese Regel nicht zu große Diskrimination? Die Beantwortung dieser Fragen kann das Thema einer zukünftigen und praktischen Forschung sein.

HORNYÁK Zsófia*
Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban

1. Bevezetés

A Csatlakozási Okmány X. mellékletének 3. pontja értelmében – mely a tőke szabad mozgásáról¹ szól – Magyarország a csatlakozástól számított hét éven keresztül (vagyis 2011-ig) fenntarthatta az Okmány aláírása időpontjában hatályos jogszabályaiba foglalt, a nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek által termőföldek megszerzésére vonatkozó tilalmat.² Valamint lehetőség van a moratórium meghosszabbítására, melynek időtartama legfeljebb 3 év lehet. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha bizonyítható, hogy Magyarországon az átmeneti időszak lejártával a mezőgazdasági földterületek piacának súlyos zavara alakul ki.³

Az Országgyűlés 2/2010. (II.18.) határozatában foglaltak alapján a Bizottságnál kísérletet tett a hét éves moratórium meghosszabbítására, az EU Bizottság pedig 2010/792/EU (2010.XII.20.) határozatával hozzájárult a magyar moratórium fenntartásához 2014. április 30-áig.⁴

Az uniós kötelezettségeknek való megfelelés érdekében szükségessé vált új földforgalmi jogszabály megalkotása Magyarországon,⁵ így született meg a

* dr. jur., egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: joghzs@uni-miskolc.hu

¹ Bővebben lásd: 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 Köszolgálati Egyetem, 2013, 11-24.

² Benedek Fülöp: „A magyar földügy a XXI. század elején”, in: Fürj Zoltán (szerk.): *„...a birtokolt föld...a szabadság maga”*, Debrecen, Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum, 2005, 13.

³ Csatlakozási Okmány (2003. szeptember 23.) X. mellékletének 3. pontja (2).

⁴ Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó moratórium lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.; A moratórium lejártá kapcsán lásd még: 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.

⁵ Ezzel kapcsolatban lásd még: Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 20-31.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; 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.; 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.; Kapronczai István: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2013, 79-92.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.;

2013. évi CXXII. törvény,⁶ mely a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szól, és amely teljes egészében 2014. május 1-jén lépett hatályba.

A szabályozási koncepció kidolgozása során a tagállamoknak, így hazánknak is figyelemmel kell lennie arra, hogy a személyek és a tőke szabad mozgását korlátozó szabályok megfelelő közérdekű célt szolgáljanak, és ezáltal ne ütközzenek az uniós jog előírásaiba.⁷

Jelen cikk keretei között egy olyan tagállam egyik tartományának földszabályozásával kívánjuk összehasonlítani a magyar szabályokat, ami már 1995 óta tagja az Uniónak és így az uniós kötelezettségeknek megfelelő földforgalmi törvénye is már többször módosítottan ugyan, de egy évtizede hatályban van. Ez a tagállam Ausztria, ahol viszont szemben a Magyarországgal nem egy földforgalmi törvény vonatkozik az egész országra, hanem tartományonként külön jogszabály rendezi a földforgalmi és a földhasználati viszonyokat. Így a továbbiakban az egyes tartományok

Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/9-10, 62-65.; Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 110-111.; Vass János: A földtörvény módosítások margójára, in: Vass János (szerk.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2003, 159-170.; Alvincz József: A „Földügyi törvénycsomag” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra, *Polgári Szemle*, 2013/3-6.; Mikó Zoltán: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 151-163.; Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.

⁶ Ennek elemzése kapcsán és az előzményeiről lásd: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről, in: *Östermelő*, 2013/4, 7-10.; Hornyák Zsófia: Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrsgesetzes, in: Stipta István (szerk.): *Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály*, 2013, 5.; 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.; 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.; Raisz Anikó: *Women in Agriculture – Country Report Hungary*, megjelenés alatt; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista 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.

⁷ Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 276.; lásd még: Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.

közül Voralberg 42/2004-es számú földforgalmi törvényét kívánjuk összehasonlítani a magyarral a tulajdonszerzés kérdésében, kidomborítva a főbb eltéréseket.⁸

2. A föld-tulajdonszerzési jogosultság feltételei

Az új törvény meghatározza a földműves fogalmát,⁹ e szerint földműves a Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat és ebből igazoltan árbevétele származott. Vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködésként végzi.¹⁰

Ezzel szemben a voralbergi szabályozás szerint földműves az, aki egy mezőgazdasági üzemen belül egyedül vagy családtagjaival közösen vagy a szükséges mezőgazdasági munkavállalókkal gazdálkodik, vagy aki egy mezőgazdasági üzemet megszerez vagy mezőgazdasági földterületen egyedül, családtagjaival vagy mezőgazdasági munkavállalókkal dolgozni szándékozik és az ehhez szükséges képességekkel rendelkezik.¹¹

A magyar szabályozás elsődlegesen a megfelelő képzettség meglétét várja el a földművestől, ennek hiányában megelégszik a mezőgazdasági tevékenység folyamatos, legalább 3 éve tartó folytatásával, míg az osztrák jogszabály nem írja elő a képzettség meglétét, a főszenpont a mezőgazdasági üzemen belüli gazdálkodás, ugyanakkor azt nem határozza meg, hogy ennek mennyi ideje kell fennállnia, tehát a magyar szabályozás szigorúbbnak, konkrétabbnak mondható ebben a kérdésben.

⁸ Az Európai Unió és az egyes tagállamok földbirtok-politikája kapcsán lásd: Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: Földbirtok-politika az európai uniós és tagállami normákban, in: Csák (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2006, 82-96.; 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 (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 89-101.; 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.

⁹ A téma kapcsán lásd: 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.; 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.

¹⁰ 2013. évi CXXII. törvény 5. § 7.

¹¹ 42/2004-es számú törvény 2. § (3) bekezdés.

Egyik törvény sem tesz különbséget az adott ország állampolgárai és az unió valamely másik tagállamából származó polgárai között, ugyanazok a kritériumok vonatkoznak rájuk, a tagállami állampolgároknak is meg kell felelniük a földműves fogalmánál kifejtett feltételrendszernek.

Mit ír elő a magyar földforgalmi törvény a tulajdonszerzési jogosultság feltételeként? Egyrészt a szerző féll szemben öt éven belül nem került sor annak megállapítására, hogy szerzési korlátozás megkerülésére irányuló jogügyletet kötött (pl. zsebszerződés) másrészt, ne legyen földhasználati díjtartozása, harmadrészt vállalja, hogy a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének és vállalja, hogy a földet a tulajdonszerzés időpontjától számított 5 évig más célra nem hasznosítja. Az utóbbi két feltétel fennállását a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződésbe foglalva, illetve teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt nyilatkozattal kell igazolni, illetőleg vállalni.¹²

Az osztrák tartományi jogszabály a következőket határozza meg a feltételeknél: az átruházás legyen a teljesítőképes gazda közösség fenntartásához szükséges közérdeknek megfelelő, és a jogszerző saját maga gazdálkodjon, valamint állandó lakóhellyel rendelkezzen a föld fekvése szerinti településen. Amennyiben ez nem lehetséges, akkor a jogügylet ne veszélyeztesse a gazdaságilag egészséges kis- és közepes méretű mezőgazdasági ingatlanok kialakítását és megőrzését.¹³

Mindkét ország esetében a tulajdonszerzés feltételei között szerepel, hogy a tulajdonszerző saját maga gazdálkodjon az adott területen. Az osztrák szabályozás helybenlakási kötelezettséget is előír a tulajdonszerzéshez, szemben a magyarral, ahol csak az elővásárlási sorrendben fog kedvezőbb helyet elfoglalni a helybenlakó földműves. Voralbergnél találkozunk a teljesítőképes gazdaközösség kifejezéssel is, ám azt a jogalkotó nem tisztázza, hogy mit is jelent ez pontosan. Viszont egy kiegészítő szabályt is tartalmaz az osztrák törvény, vagyis ha az előbb kifejtett feltételek fennállása nem lehetséges, akkor a jogügylet a kis- és közepes méretű birtokok megőrzésével történjen meg, azt ne veszélyeztesse.

3. Az elővásárlási jog

Főszabály szerint Magyarországon mezőgazdasági földterület eladása esetén szükséges a szerződést az elővásárlási jog jogosultjaival közölni. Viszont léteznek a törvény által meghatározott olyan esetek, mikor az elővásárlási jog nem áll fenn (pl. közeli hozzátartozók közötti adásvételi szerződés esetén), de ezek kivételével a tulajdonosnak az egységes okiratba foglalt adásvételi szerződést (és nem csupán a vételi ajánlatot) közölni kell az elővásárlásra jogosultakkal. A földforgalmi törvény alapján fennálló elővásárlási jog jogosultjaival hirdetményi úton kell közölni az adásvételi szerződést. Ennek érdekében a föld fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzőjéhez kell fordulni, aki gondoskodik a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztésről, amelytől számítottan az elővásárlásra jogosultaknak 60 napjuk van (jogvesztő határidő) elővásárlási jogot elfogadó vagy azt elutasító nyilatkozatot

¹² 2013. évi CXXII. törvény 13-14. §

¹³ 42/2004-es számú törvény 6. § (1) bekezdés.

tenni. A jogszabály részletesen meghatározza az elővásárlási jog jogosultjainak a sorrendjét is.¹⁴ Az elővásárlási jog rendszere alapján a jogalkotó célja továbbra is a birtokelaprózódás megakadályozása, egészséges birtokszerkezet kialakítása, a földet művelni tudó és képes személyek földhöz jutásának előmozdítása.¹⁵

Ezzel szemben a voralbergi törvény értelmében csak abban az esetben áll fenn elővásárlási jog, ha nem gazdálkodó személy kíván 0,1 hektárt meghaladó területet vásárolni. Ekkor ezt hirdetményi úton közzé kell tenni, és amennyiben olyan gazdálkodó jelentkezik, aki már meglévő földterületét szeretné bővíteni, valamint hajlandó a helyi forgalmi árat megfizetni, akkor a nem gazdálkodó személy helyett, vele fog létrejönni az adásvételi szerződés. Viszont itt nem találkozunk olyan szabállyal, ami a sorrendiséget meghatározná, tehát nem részesítik előnyben például a helyben lakó földművest. Mindösszesen annyi kedvezményt élvez az a földműves, aki utoljára gazdálkodott a földön, hogy a tartományi földbizottságnak kötelessége őt írásban értesíteni.¹⁶

4. Hatósági jóváhagyás

Az új földforgalmi törvény a többi EU tagállamhoz hasonlóan közvetett korlátozási eszközöket vezet be a földszerzéseket illetően a birtokpolitikai célok elérése érdekében, ilyen például az egyes forgalmi ügyletek hatósági jóváhagyáshoz kötése. A szerzési tilalmak és korlátozások eredményes betartatásához szükség van a földszerzések előzetes hatósági engedélyezésének bevezetésére. A hatósági engedélyezés¹⁷ rendszere már bevezetésre került az agrártámogatások forgalmában, így az közvetetten a földtulajdonjogot és a haszonbérleti jogot is érinti, fennállt a termőföldek forgalmában az 1987. évi I. törvény hatályba lépéséig, mely törvény pedig a külföldiek ingatlan tulajdonszerzéséhez írta elő a Pénzügyminisztérium előzetes engedélyének szükségességét, tehát nem újkeletű intézmény a magyar jogban.

¹⁴ 2013. évi CXXII. törvény 18-22. §

¹⁵ Az elővásárlási jog vonatkozásában lásd még: Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 2004, 3. füzet; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXII (2004), 393-403.; 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 – 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.

¹⁶ 42/2004-es számú törvény 5. §

¹⁷ Erről bővebben lásd: Jani Péter: A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda, in: Ágoston Eszter Ildikó (szerk.): *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2013, 15-28.

A Csatlakozási Szerződés¹⁸ értelmében Magyarországnak lehetősége van bevezetni a hatósági engedélyezési rendszert, tehát az előzetes hatósági eljárás nem ütközik az uniós szabályokba, a közösségi bírósági joggyakorlat¹⁹ is megengedettnek minősíti.²⁰ Az új földforgalmi törvény hatósági jóváhagyásra vonatkozó rendelkezései 2014. május 1. napjától hatályosak, ezek értelmében a föld adásvételi szerződéshez szükség van a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyására, melyet a helyi földbizottság véleménye előz meg. Az 560/2013 (XII.31.) Korm. rendelet értelmében a mezőgazdasági igazgatási szerv jelen esetben a megyei földhivatalt jelenti. Az igazgatási szerv feladata, hogy több versengő ajánlat közül kiválassza a birtokpolitikai céloknak leginkább megfelelő győztes ajánlatot. Az eljárás előnye, hogy minden egyes átruházási szerződés csak hatósági engedély alapján jöhet létre, mindre ugyanazok a feltételek vonatkoznak, és az eljárás során a földhivatal alaposan megvizsgálja, hogy a szerződések nem ütköznek-e jogszabályi előírásba. Hátránya viszont, hogy az eljárás meghosszabbodik, és a földforgalom költségei is nőnek, ám ezek a költségek arányban állnak az elérendő birtokpolitikai célok megvalósulásával, mint előnnyel.²¹

A települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. A helyi gazdálkodói közösség képviseleti szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság, mely legalább 3, legfeljebb 9 főből áll. A 2013. évi CCXII. (földről szóló) törvény megfogalmaz egy kiegészítő szabályt arra az esetre, ha a településen 2014. május 1-jéig a helyi földbizottság tagjainak megválasztására nem kerül sor, vagy a megválasztott helyi földbizottság működésképtelen. Ekkor a mezőgazdasági igazgatási szerv a föld tulajdonjoga megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárásban a Kamarának a föld fekvése szerinti területi szervét keresi meg állásfoglalás kiadása céljából.²²

A helyi földbizottság Voralberg tartományban is létező testület, ám ott nemcsak véleményadás a feladata, hanem bizonyos esetben ő maga dönt az engedély megadásának kérdésében. Minden voralbergi településen van egy földforgalmi helyi bizottság, aminek a polgármester áll az élén, és rajta kívül még három tagja van, akik közül kettőnek gazdálkodónak kell lennie. A bizottságnak a törvény értelmében függetlennek és befolyásolhatatlannak kell lennie. Ez a bizottság akkor jogosult dönteni az engedély megadásáról, ha a gazdálkodó, aki a vételi ajánlatot benyújtotta, a föld fekvése szerinti településen él, amennyiben ezt a kérdést nem tudja eldönteni, akkor csak véleményt fog adni. Ha a helyi bizottság nem tud dönteni, vagy ha a lehetséges jogszerző nem azon a településen él, ahol az adott föld fekszik, akkor a földforgalmi tartományi bizottságnak kell döntenie az engedély megadásáról. A tartományi bizottság elnöke a körzeti agrárhatóság jogtudó alkalmazottja lesz, mellette egy tagot állít az

¹⁸ Lásd: 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 Közszolgálati Egyetem, 2013, 11-24.

¹⁹ Lásd: C-302/97; C-300/01; C-452/01. számú ügyek.

²⁰ „Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében”, in: <http://ujfoldtorveny.kormany.hu/download/1/91/40000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20koncepti%C3%B3.pdf> (2014.12.21).

²¹ „Az új földtörvény vitaanyaga...” i.m.

²² 2013. évi CXXII. törvény 23-30. §

iparkamara, egyet a munkavállalók kamarája, egyet a voralbergi községi egyesülés és hármat a mezőgazdasági kamara.²³

5. Záró gondolatok

Összehasonlítva a magyar és az osztrák törvény által szabályozott főbb jogintézményeket a mezőgazdasági földek tulajdonszerzése kapcsán, megállapítható, hogy mindkét jogszabály célja az, hogy olyan személy szerezzé meg a föld tulajdonjogát, aki maga fog gazdálkodni is a területen. Mindkét törvény arra törekszik, hogy lehetőleg a föld fekvése szerinti településen állandó lakóhellyel rendelkező személy legyen a tulajdonszerző, a voralbergi szabály a tulajdonszerzés feltételeként írja ezt elő, míg a magyar az elővásárlási jogosultak sorrendjében részesíti előnyben a helyben lakót.

Bár Voralbergben csak egy esetben áll fenn egyfajta elővásárlási jog, ám elővásárlási jogosultsági sorrend nem került meghatározásra, valamint a jogosultság feltételei között szereplő teljesítőképes közösség kifejezés sincs kifejtve, így felmerül a kérdés, hogy az osztrák jogalkotó nem hagy esetleg túl nagy mozgásteret a döntéshozatalban az illetékes hatóságok számára? Másik neuralgikus pont még a voralbergi szabályozás kapcsán az engedély megadásának kérdése, melyről a helyi földbizottság dönt helyben lakó esetében, viszont ha a lehetséges jogszerző nem a föld fekvése szerinti településen él, akkor a tartományi bizottság jogosult dönteni az ügyben. Ez a szabály nem túl diszkriminatív? Ezen kérdések megválaszolása egy jövőbeli, gyakorlati oldalról megközelített kutatás témája lehetne.

²³ 42/2004-es számú törvény 12-13. §