

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

2015 No. 18



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 (German), dr. Szilágyi Szabolcs (English)

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

HU ISSN 1788-6171

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

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

vagy/or

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



A tartalomból – Contents

SZUROVE CZ Zoltán

Minor infringements in waste management

- 5 -

A csekély súly megítélése a hulladékgazdálkodási jogsértésekben

- 19 -

PAPIK Orsolya

In the footsteps of the agricultural product sales contract or the survival of the provisions of the agricultural product sales contract in the new Hungarian Civil Code

- 34 -

A mezőgazdasági termékértékesítési szerződés nyomában, avagy a mezőgazdasági termékértékesítés normáinak továbbélése az új Ptk.-ban

- 53 -

TAHYNÉ DR. KOVÁCS Ágnes

Gedanken zur verfassungsrechtlichen Interpretierung der gesetzlichen Regelung der GVOs in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU und des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership)

- 72 -

Gondolatok a GMO szabályozás alaptörvényi értelmezéséhez, az új európai uniós GMO-Irányelv, valamint a TTIP tárgyalások fényében

- 88 -

Zoltán SZUROVE CZ*
Minor infringements in waste management

1. Introduction

The legislator obligated environmental authorities in Hungarian waste management regulation to dispense with fine in special cases. It is possible to dispense with fine, if the authority considers that the infringement is so minor that the application of penalty or measure is not required. Regulation, however, does not give any guideline or any objective starting point about the fact what kind of infringement can be considered minor. It became the task of the case-law to fill specific provision of the law with content. In my study I try to find solution in the light of judicial decisions whether authorities and, in the final judgement, courts manage to define aspects which take closer to the concept of minor infringements.

2. System and specifications of regulation

As it is commonly understood wastes are objects or materials which became superfluous for us and they will not be used any longer by anybody. However the concept has been changed on the impact of technical and industrial development as well as due to the consumer customs of today's societies and waste is primarily defined in the approach of material flows. The formulation of this definition is especially difficult task for legislator as there are many different kinds (metal, plastic, paper, etc.), states of matter, types (primarily, secondary, municipal, industrial, agricultural, etc.) and categories (hazardous or non-hazardous) of wastes. Up to the present there is no universal definition¹ of waste beyond the one in the directive² of the European Union according to which waste means any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard.

Waste management is part of the environmental law in the Hungarian effective legal rules, and EU law³ has a significant impact thereon as numerous legal rules⁴ of the European Union regulate certain segments of waste management in regulation or

* dr. jur., PhD. Student, University of Szeged, Faculty of Law, e-mail: zoltan.szurovecz@gmail.com

¹ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetem Kiadó, 2014, 261.

² Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives, Article 3 Point 1; HL L 102., 11.4.2006.

³ According to the Communication from the Commission on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme EU legislation lies behind some 80% of national environmental legislation (Sixth Community Environment Action Programme (COM) 2007 225. final 4.)

⁴ Regulation No. 2006/1013/EC on shipments of waste, Directive No. 94/62/EC on packaging and packaging waste, Directive No. 1999/31/EC on the landfill of waste, Directive No. 2000/53/EC on end-of life vehicles, Directive No. 2002/96/EC on waste electrical and electronic equipment, Directive No. 2008/98/EC on waste and repealing certain Directives.

directive and has an impact on the Hungarian waste management. The concept of waste is defined by the EU law in consideration of the fact that it is impossible to give an exact definition or give a list of it. Accordingly, it is especially difficult for legal practice to find distinctive factors⁵ between waste and non-waste (optionally by-product). There are a great number of court decisions⁶ regarding this issue but the debate regarding distinction has not been settled in every case. The definition of waste is specific from the aspect that it has several subjective factors⁷.

According to the Fundamental Law of Hungary Article XXI subsection (1) Hungary shall recognise and give effect to the right of everyone to a healthy environment. Subsecion (3) especially highlights in relation to waste – in a different way from the EU and effective legal regulation⁸ – that the introduction of pollutant waste into the territory of Hungary for the purpose of disposal shall be prohibited.

The importance of regulations related to waste is reflected by the level of sources of law, i.e. waste management is defined in the Act No. CLXXXV of 2012 on waste.⁹ Based on the authorization of the Act the Government decrees specify the diversified and detailed rules of this subject.

The system of sanctions related to the violation of waste management regulation is greatly fits into the institution of environmental sanctions defined by Hungarian legal rules. In this regard we can mention general reference to liability (under criminal law, civil law, administrative law and misdemeanour law) based on Article 101 subsection (1) of the Act No. LIII of 1995 on the General Environmental Protection Rules. These forms of liability may exist parallel¹⁰ with the exception of misdemeanour. Within the administrative liability we have to distinguish the jurisdiction for order (suspension, restriction or prohibition of activity)¹¹ and the jurisdiction for penalty.

The waste management penalty has numerous similarity to the general features of environmental penalty, accordingly the penalty is objective based, it is applicable against natural persons, legal entities and organisations without legal personality and the amount is influenced by quantitative and qualitative factors as well as the volume of environment pollution and the risk to environment.¹² We have to say in that regard, however, that progressiveness and repetition is not possible.¹³ In the system of

⁵ Bándi Gyula: A hulladék fogalma egy aktuális jogesetben, *Európai Jog*, 2002/3, 38-40.

⁶ Csák Csilla: A hulladék fogalmának értelmezése az uniós ítélkezési gyakorlat tükrében, in: http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_423-434.pdf (20.04.2015.)

⁷ Bándi Gyula (edit.): *Az Európai Bíróság környezetvédelmi ítélkezési gyakorlata*, Budapest, Szent István Társulat, 2008, 73-87.

⁸ Fodor László: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog, *Magyar Jog*, 2012/11, 648.

⁹ Hereinafter referred to as Ht.

¹⁰ According to Act No. II of 2012 on misdemeanors, misdemeanor procedure and registration system Article 2 subsection (4) it is not possible to establish misdemeanor liability once an administrative sectoral penalty was imposed on the person who is amenable to law.

¹¹ See division of orders by civil law Csák Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 133-135.

¹² Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 332.

¹³ Miklós László (edit.): *Környezetjog alapjai*, Szeged, SZTE ÁJK JATEPress, 2011, 172.

environmental liability each legal rule related to all environmental compartments (land, air, water, biodiversity and man-made environment) regulating penalty define sanctions objectively based on volume which is connected to pollutants above limit value in many cases.¹⁴ The significance of the penalty established in administrative jurisdiction is that there is no need to examine the imputability of civil liability or the guilt of criminal liability. The explicit environmental objective being pursued is on the one hand to threaten with pecuniary disadvantage in order to observe environmental rules and on the other hand to level economy and mediating social standing.¹⁵

The Decree No. 56/1981 (XI.18.) MT of the Council of Ministers on the Control of the Production of Dangerous Waste Materials and Activities Relating to their Destruction was the first legal rule that formed the basis of waste management penalty. According to the statements of facts which forms the basis of sanctioning the manufacturer, with the exception of medical institution and private person, who violates the obligation of notification, collection, pretreatment, transportation and disposal is subject to pay fine. The first act for this legal instrument was the Act No. XLIII of 2000 on Waste Management¹⁶. Article 49 subsection (1) provides that anyone who by act or negligence (a) violates the provisions of waste management legislation or those of a relevant official ruling, or fails to perform or performs improperly his duties included in the above provisions, (b) carries on waste management activities bound to an official permit, approval or notification without an official permit, approval or notification, or in a manner deviating from them, (c) endangers or damages the environment by violating the provisions on environmental protection, must pay a waste management fine.

The Ht. (which is effective as of 1 January 2013) has similar provisions as Article 84. § subsection (1) as follows. The natural person or legal person, sole trader or organisation without legal personality who (a) violates the provisions of waste management legislation, directly applicable legal rules of the European Union or official ruling, (b) carries on waste management activities bound to an official permit, approval, registration or notification without an official permit, approval, registration or notification, or in a manner deviating from them or (c) does not inform or do not inform properly the environmental authority on production or formation of by-product, uses, distributes or store waste as product or by-product must pay a waste management fine.

Based on the foregoing the change in the act did not basically modify the system of sanctioning against those who violate the regulation of waste management. Parallel with the new regulation the detailed rules of waste management penalty have not been changed as they are regulated in Government Decree 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet¹⁷ on the amount and application of waste management penalties. The legal rule provides for two different types of penalties. The first is a fixed amount

¹⁴ Examples in the case of water pollution fine and channel fine: Government Decree 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet on the protection of surface waters quality, in the case of air protection fine: Government Decree 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet on air protection.

¹⁵ Bándi Gyula: *Környezetvédelmi kézikönyv*, Budapest, KJK-KERSZÖV Kft., 2002, 269-274.

¹⁶ Hereinafter referred to as Hgt.

¹⁷ Hereinafter referred to as Government Decree.

related to administrative statements of facts depending on the volume of waste calculated by a formula. The other one is based on the model defined in the Government Decree No. 102/1996 (VII.12.) Korm. rendelet on Hazardous Wastes replacing the Decree No. 56/1981 (XI.18.) MT of the Council of Ministers on the Control of the Production of Dangerous Waste Materials and Activities Relating to their Destruction.¹⁸ The approach is the same to define the amount of penalty: base penalty defined in Hungarian forint depending on specific violation of law (A), modifying factor (M) depending on the kind, seriousness and volume of violation of law as well as impact of waste on environment (danger, expedience and disposability and volume (mass), the repetition of violation of law and the aggravating multiplier (S) depending on the sensibility of the environment.¹⁹

The effective regulation specifies the sanction based on the formula as the main rule of the administrative liability.²⁰ The amount mainly depends on the amount of base penalty, which is decided in the frame of a restricted reconsideration by the authority. In this process the authority is to consider (a) the specific danger or endangering impact of infringing conduct, (b) impact of infringement on the waste management status of the country or the region, (c) volume of damage occurred and the possibility for restitution, (d) if there is no damage, any benefits or averted disadvantages that might accrue during the violation of law. The base penalty shall be defined according to the listed aspects for discretion between 25 and 100 percent of the maximum amount specified in the legal rule.²¹

Besides the penalty calculated by the formula there is the other type, the fixed amount [Section 2 subsection (5)-(8) of the Government Decree]. The regulation excluded special statements of facts from the scope of infringement where the penalty is calculated by the formula and the penalty of fixed amount shall be applied. These can be called administrative penalties as they are imposed due to the infringement of data provision and registration obligations. Among others, when the obligations to provide information, data and the obligations for registration, notification and preparation of specific waste management plan related to waste are infringed, the penalty shall be a fixed amount of Hungarian forint 200.000 without the specification of base penalty and multiplier. The similar legal rules shall be applied for special statements of facts related to the manufacturers' liability in the case of waste electrical and electronic equipment and for the manufacturers' and traders' liability in the case of batteries and accumulators.

¹⁸ The penalty was calculated on the basis of the formula, the amount, however – according to the reconsideration by the authority – was influenced by the type of infringement, volume and classification of hazardous waste, and the seriousness of danger also shall be considered when infringement occurs in the case of hazardous waste (repetition, place).

¹⁹ Bándi Gyula (edit.): *Hulladékgazdálkodási kézikönyv I.*, Budapest, Complex Kiadó, 2002, 321-327.

²⁰ Gellérthegyi István: *Környezetvédelmi jogi útmutató gazdálkodó szervezetek részére*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2002, 161-163.

²¹ Gellérthegyi István: *Az engedély szerepe a környezetvédelemben*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2009, 112-116.

3. Examination of minor infringements in case of discretion as a legal instrument

Based on the short description of the administrative liability of environmental law it is obvious that the legislator intended to be objective. At the same time the procedural rules of the Government Decree obligated the environmental authority to consider the following issues: *“if the infringement is so minor in consideration of the weight of acts or omission, in consideration of the consequences of offence or infringement that no penalty or measure is required, penalty may be waived”* [Article 4 subsection (2) of the Government Decree]. The legislator established a legal instrument which is not specific for the environmental law but which was created for the environmental authorities at waste management regulation as a possibility of discretion.

This study is not suitable to analyze this issue in depth but I have to note that discretion is not a new legal instrument in administrative jurisprudence. Discretion belongs to an old issue of the Hungarian jurisprudence which is practiced by public authorities and administrative authorities and organisations as law application agencies. Some years ago according to some authors, significant differences were unfolded in this regard despite the fact that a large body of literature exists.²² There is a consolidated statement by now, the discretion by administrative bodies is based on the fact that the legislator is not able to cover all the social situations in a legal rule as they are so diverse and have many different aspects.²³ It is vital for the authorities in specific matters to ensure a certain scope of discretion when defining rights and liabilities. We can state that discretion is present at every stage of decision making in law application as it emerges when the statements of facts are established, when the related legal rule is interpreted or when decision is made.²⁴

Discretion granted in Article 4 subsection (2) of the Government Decree belongs to discretion at decision making out of three different types (procedural discretion, substantive discretion or discretion at decision making). The authority can decide the way and content of measure in the discretion at decision making because it is possible to waive penalty if the infringement is so minor.²⁵

Discretion has a more elaborate content in the regulation of administrative law nowadays. The basis for this is given by the fact that this branch of law intends to clarify the complex relationships of society. Consequently it is present in every sector of administration, i.e. in environmental management as well. The approach is obvious that the authority consider the matter when it decides to give permission for a specific activity or applies sanction based on the findings. This results from the fact that the decisions on the merits in law application can be revised by court and as such judicial application of law is a higher legal control over the aspects of discretion.²⁶ The case by case decision is a good example which was based on the fact that the environmental

²² Molnár Miklós: Jogkövetői mérlegelés az államigazgatási jogban, *Jogtudományi Közlemény*, 1989/7, 377.

²³ Dezső Márta: Jogalkalmazás és mérlegelés, *Állam és igazgatás*, 1973/10, 901-902.

²⁴ Kiss László: Az államigazgatási mérlegelés néhány kérdése, *Állam és igazgatás*, 1978/7, 622.

²⁵ Dezső 1973, 903.

²⁶ Ficzer Lajos (edit.) *Közigazgatási jog – Általános rész*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 332.

authority placed one organisation under procedure who delivered waste to another person without permission and placed the other organisation under procedure as well who took over waste without authorisation of the permission. The court considered the penalty unlawful in connection which the authority exempted the other organisation from the payment of penalty according to the same statement of facts based on Article 4 subsection (2) of the Government Decree.²⁷

The specific provision of the legal rule under review granted a wide-ranging discretion for the environmental authority by the fact that it created a legal definition which is actually difficult to define abstractly and assigned an alternative decision making authority to it. As the minor infringement in waste management is not specified exactly by law, it is the task of the environmental authority as law application agency to fill it with content. The complex approach related to discretion includes the technical and professional examination of this branch of law which is typical in environmental law, and makes the activity of the authority even more complex.

There are several cases in the practice of Hungarian courts where the issue of discretion emerges. Formerly the Supreme Court (now it is called Curia) defined theoretical standpoints for several branches of administration related to the legality of discretion.²⁸ The court takes into consideration general requirements when speaking about waste management. Article 4 subsection (2) of Government Decree provides law application agencies with the authority of discretion and authorities to make decision in consideration of specific nature of each case in the frame of the decree. When exercising the authority of discretion, the environmental authority shall respect the limits given in the legal rule. According to the Act No. III of 1952 on Civil Procedure, Article 339/B. *"An administrative decision rendered on a discretionary basis shall be construed lawful if the administrative body has appropriately ascertained the relevant facts of the case, complied with the relevant rules of procedure, the points of discretion can be identified, and the justification of the decision demonstrates causal relations as to the weighing of evidence."* The county court repeated the theoretical decision No. Kfv.IV.37.088/2008.²⁹ when stated in the statement of reasons that making a decision on a discretionary basis means a procedure when the law application agency selects the optimal solution for the specific case within the frame of the legal rule. The administrative decision rendered on a discretionary basis is lawful if four cumulative criteria – adequately establishing the facts, observing the rules of procedure, to be aware of the aspects of discretion, sound assessment of the evidence - are met. If any of these criteria is missing the administrative decision rendered on a discretionary basis is unlawful.³⁰ In relation to the referred case the court established that plaintiff took over altogether 2.617.172 ton waste between 6 and 8 June 2007 at its establishment within the frame of wholesale trade services of waste. The metal waste was collected at the establishment and put them into containers and transported without selection, pretreatment and recovery to the residence for processing. The

²⁷ Veszprémi Törvényszék, 2.K.20.150/2012/8.

²⁸ Cases No. Kfv.VI.38.109/2010. regarding expropriation issue, Kfv.V.35.124/2010. regarding taxation issue, Kfv.III.37.194/2009. regarding immigration issue, Kfv.III.37-107/2004. consumer protection issue

²⁹ Published *Közjgazgatási-gazdasági döntvénytár*, 2010/1. 42-45.

³⁰ Decision No. 2.K.22.006/2009/7. by Szabolcs-Szatmár-Bereg County Court which was maintained in force by the decision No. Kfv.VI.37.458/2010/6. by the Supreme Court

plaintiff did not have a permit for waste treatment at its establishment. A penalty was imposed due to waste treatment activity without permit as infringement. This was such an infringement which cannot be considered minor with regard to the period of the activity and the volume of the collected waste.

The process of discretion at the authority may not be finished by establishing waste management without permit. The authority must carry on examining the case in the light of these specific features. It cannot be enough to refer to a former court decision.³¹ The aspects must be examined which are based on the specific characteristics of the case.

In the litigation which was set as an example such specific characteristics were to perform public service tasks, the infringing conduct violated public interest and environmental protection and the circumstances of waste disposal. The thorough assessment of modifying factors (“M” and “S”) can help based on the court’s guidelines when the above detailed penalty is calculated.

Based on the foregoing environmental authority must have a complete assessment of the activity qualified unlawful. The process and results must be detailed in the reasons of the decision according to the Act No. CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Procedures and Services Article 72 subsection (1) Point ec). Without such reasons the court finds all decisions made on discretionary basis unlawful which were not supported by reasoning. The authority cannot replace the obligation of reasoning by the statements in the defence regarding the application of rules on minor infringement.³²

4. Practice of Hungarian court in consideration of minor infringements

4.1. Waste management activity without permit

Based on the precautionary principle and preventive action waste management can only be carried out with permit as a matter of principle. Article 14 subsections (1) and (2) of Hgt. collection, gathering, transportation, pre-processing, storage, recovery and disposal of waste are considered as waste treatment activities – if not otherwise provided for in an act, governmental decree or ministerial decree –, may be carried out exclusively with the permit of the environmental authority. Article 62 subsection (1) of Ht. has a similar formulation. Waste management activities may be carried out upon obtaining a waste management permit issued by the environmental protection authority or upon registration. In this regard the first group of unlawful conducts identified by the authorities is the activities without permit.

The type of waste which most often occurs in the authority’s practice is construction and demolition waste. A specific feature is that it cannot be sharply distinguished from waste in everyday life due to the inert characteristics. That is why there are several court decisions made on the treatment of construction and demolition waste without permit. This kind of waste is significant, which is reflected in Recital (22) of 2008/98/EC Directive of the European Parliament and of the Council on waste and

³¹ Decision No. Kfv.II.37.519/2010/3.

³² Decision No. Kfv.II.37.663/2011/3.

repealing certain Directives: *“In order to specify certain aspects of the definition of waste, this Directive should clarify when certain waste ceases to be waste, laying down end-of-waste criteria that provide a high level of environmental protection and an environmental and economic benefit; among others, construction and demolition waste, [...]”*

In the court case under review the organisation which was placed under sanction wanted to fill a clay-pit with construction and demolition waste and to set up several facilities (football pitch and tennis court) on the property. All these activities were done without the permit to be issued by the environmental authority. The authority at first instance imposed a waste management penalty on the infringer at HUF 143,637,075 for unlawful disposal of non-hazardous waste in a decision. The court – in line with joint Decree 45/2004. (VII.26.) BM-KvVM on detailed rules for the waste treatment of construction and demolition waste – established that the material coming from construction becomes waste when it is superfluous for the holder and he/she cannot use it for other way. This environmental legal “quality” during the construction activity and even before the handing over occurred and maintained during the taking over. When excluding the minor infringement, the authority did not consider only the treatment (fill-in) without permission but the period of unlawful conduct (between 2001-2007) as a significant aspect. Besides, the significant volume of construction and demolition waste should also be considered. The company sanctioned collected 39,552 tons waste, stored and disposed uncontrolled from an environmental point of view. In consideration of all these the infringement cannot be considered minor and there is no reason to waive the penalty.³³

The court made a similar decision in another case where the plaintiff under procedure operated waste transfer station and pre-treated the collected waste without environmental permit. The facility satisfied the environmental protection requirements but the plaintiff accepted 6.771 ton mixed municipal waste and in this way violated the law which could not be considered minor. The decision was reasoned by the fact that there is a significant environmental public interest to carry out waste management activity in line with the legal rules. The activity performed without permit is an infringement which must be sanctioned. In this case the fact that the plaintiff was carrying out this activity for years was an aspect for consideration and the legal rules were infringed in connection with a great volume of collected waste. An additional aspect whether the infringement was accompanied by negative environmental consequences – according to court – can only be taken into consideration when the amount of the penalty is established.³⁴

In the cases above the infringements connected to permitting procedures were examined which violated waste treatment or impacted the status of environment. The activity without permit was examined in court practice in accordance with the same aspects irrespective of the fact which form of infringement in Article 14 subsection (1) of Hgt. was made. In another case the authority established from the documents on demolition of buildings that the economic company under procedure did not hand over 2.272 m³ concrete shred and 3.314 m³ mixed construction and demolition waste to the person entitled but delivered to a farm appointed by the municipality. The court

³³ Decision No. 13.K. 33.499/2008/8. of Capital Court of Budapest

³⁴ Decision No. 9.K.23.472/2011/12. of County Court of Békés

established that delivery which is subject to permit cannot be considered minor infringement in connection to waste treatment without permit and penalty may not be ignored.³⁵

From the formulation of Article 14 subsection (2) of Hgt. did not only result that waste management activity may be carried out with permit but final permit must be issued for the entire period of operation. In other type of court decisions the persons in waste management carried out activities when they did not have final permit any longer or have not got final permit yet. The organisations who were imposed penalty gave more or less the same reasons. They carried out the same activity without permit and they did not contaminate the environment just as they did with permit. Their infringements were considered minor as they committed small mistakes during their activity. The court was in the opinion that these reasons cannot be accepted. The organisation which was imposed penalty used to have permit but it was negligent and failed to renew the permit, which was not committed deliberately. At the same time it observed the legal rules and provided data during the activity without permit. It was well grounded that the authority sanctioned the organisation as the activity without permit cannot be considered minor infringement irrespective of the fact why the plaintiff failed to renew the permit or get a new one. The “intentionality” or “negligence” which the plaintiff referred to is of no significance. Such type of differentiation related to liability is not provided either in Hgt. or the Government Decree. According to the court in the review procedure the county court properly referred to the fact that the existence of a former permit cannot exclude penalty as plaintiff carried out the activity without permit after the expiration of former permit. The Hgt. sanctions the activity without permit, that is why it is of no significance whether the plaintiff observed other legal rules during the activity.³⁶

The Supreme Court further clarified the aspects to be considered when waste facilities operate temporarily without permit. A latter decision of the Supreme Court is based on the above mentioned aspects when established that the big volume of waste (collection and emptying 3.240 ton sewage sludge) treated without permit and the lack of permit can be the aspects of discretion for minor infringement and for the application of penalty. However, the Supreme Court defined new aspects of consideration, i.e. clarified the reasons formulated in former legal cases. Based on the recent decision the deliberate violation of law and the infringement of law as a result of negligence cannot be equally weighted at careful consideration. At the same time it is important to make difference between the violation of law which was committed without permit when the operator did not even submit the application for permit and the infringement of law which was committed after the expiration of permit without deliberate conduct. The plaintiff under sanctioning procedure had reliable basis to state that it observed the legal rules when carried out the activity, which was not disputed by the environmental authority. Such aspects shall be examined, considered and assessed when minor infringement, penalty or is established.³⁷ It must be emphasized in the

³⁵ Decision No. 21.K.21.787/2009/7. of County Court of Fejér, which was maintained in force by the decision No. Kfv.VI.37.795/2010/9. of the Supreme Court.

³⁶ Decision No. Kfv.II.37.932/2010/5.

³⁷ Decision No. Kfv.VI.37.271/2011/6.

specific case the law was violated by collecting waste in settlements which do not have public sewage network. It was such a public service which was permanent and indispensable for several settlements. Such circumstances made the case and its consideration specific. However, it must be highlighted that the referred reasons are not in line with the establishments related to the objectiveness of administrative liability.³⁸ The above mentioned aspects gave the case subjective elements in the consideration process, which is understandable but does not clearly follow from the legal rules.

4.2. Gravity of infringement in the case of activity different from the permit

The issue may conclude from the examination of the activity without permit what is the role of minor infringement when the waste related operator deviates from the permit. Is it possible to omit penalty if the holder steps out of the frame of the related authority decision, it does not observe one or several provisions or exceeds the specific values and thresholds? In the cases under review the plaintiff sanctioned with penalty disposed more than permitted in the case of two types of waste, collected special waste from settlements where it did not have permit for the specific period of time and it did not have permit at all for one specific type of waste, yet it disposed on the landfill of waste. With regard to exceeding the volume the court established that the plaintiff did not violate the environmental interest of the country, it did not commit endangering or damaging activity by depositing a volume deviated from the permit. At the same time the activity of the waste related operator collecting special waste from settlements and disposing waste on the landfill not specified in the permit did not endanger or damage environment. The court however stated that there is significant environmental public interest to carry out waste management within legal frame. One of the most important conditions is to have the permit to carry out such activities. The plaintiff fined by the authority did not have permit for specific region and for specific types of waste. The failure to acquire this environmental permit is an infringement which cannot be qualified minor and penalty may not be omitted.

Regarding the case above the court acting in review procedure added to the reasons of the county court that the plaintiff deals with waste treatment for years and knows exactly the conditions of permission procedure and lawful operation; it is aware of the fact what area, categories of waste and volume are specified in the permit issued by the authority.³⁹ The courts establishments on these topics are accurate. This can be concluded from the fact that a final decision of the authority gives objective limits to the holder. So it is legitimate to expect every holder to be aware of the limits of the specific permit and perform the activity within such frames.

³⁸ Bándi 2011, 332.

³⁹ Decision No. Kfv.II.37.903/2009/5.

4.3. Administrative infringements

Article 2 subsection (5) to (8) of the Government Decree defined the statements of facts when the authority must impose a specific amount of penalty against the infringer. The legislator defined a specific amount of penalty to each statement of fact. The administrative obligations connected to waste management can be summarized that the operators acting under such obligation must perform data content by specific deadline and it also contains record keeping with special data. Particular attention must be paid for the establishment of minor infringements due the great number of reporting organisations which belong to this segment of waste management.

The most common cases can be the omission, late performance or defective execution of data provision by deadline. After the Government Decree came into force, the court had to give opinion relatively soon on these infringements. As a matter of principle defined in Article 10 of the 164/2003. (X.18.) Government Decree⁴⁰ on the obligation of waste related record keeping and data provision which was effective at the time of performing the infringements the obligors subject to regular reporting requirements shall supply data annually on the generated waste until the first of March after the year under review. Based on Article 2 subsection (5) of the Government Decree the authority levies HUF 200.000 penalty without the multiplier if the obligor omits the obligation to provide information, supply data and keeping record.

According to the non-disputed statement of fact the plaintiff omitted the obligation of data supply then partially substituted after a call. After the decision at first instance was sent to the obligor, it submitted the missing data sheets and requested to release the penalty in the amount of HUF 200.000. The plaintiff stated that the minor infringement was committed by the omission. The Supreme Court established that the plaintiff missed data supply and the notification obligation by deadline specified by legal rules, the correction and replacement of obligation was performed well after the deadline specified by legal rules in fact after the decision at first instance was made in the frame of the appeal proceedings. As the deadline specified by legal rules expired without performing the obligation, it was lawful to impose waste management penalty.

The decision is important on the one hand because the court established here that it is not possible for the authority to consider the penalty and reduce the amount if the obligation of data supply is failed. The court on the other hand emphasized with regard to minor infringement that the legislator considered the failure of data supply obligation so serious violation of law that in the first sentence of Article 2 subsection (5) of the Government Decree specified it as the basis of imposing a fixed amount of penalty. The minor infringement as the condition of non-imposition of penalty cannot be applicable in this case.⁴¹ According to such reasoning there is no point to use the explanation that the organisation did not gain any advantage, caused any damage, directly endangered the environment or did not have an impact on the waste management status of the region by late supply of data.⁴²

⁴⁰ Article 21 of the 440/2012. (XII.29.) Government Decree repealed it as of 1 January 2013

⁴¹ Decision No. Kfv.IV.37.627/2008/4.

⁴² Decision No. 5.K.20.200/2010/4. of Csongrád County Court

4.4. Infringement caused with several statements of facts

The aspects of consideration are specifically used in the sanctioned legal cases, where several statements of facts were established. The judicial investigation whether minor infringement can be considered and to what extent by the authority shall be started at the character of regulation. As it was earlier discussed first the base penalty must be specified regarding the infringements in the frame of non-administrative violation of law. The amount shall be defined with the percentage between 25 and 100 by the authority in consideration of hazard, impact on waste management status, possible benefits gained by the infringement or averted disadvantages. Then the application of modifying factors (volume of waste, repetition of infringement, etc.) is examined. According to the Government Decree penalty may be imposed on the basis of several statements of facts. In the case of the most serious statement of facts the highest amount of penalty can be raised by maximum half of the amount. [Article 3, Subsection (6)] i.e. the authority selects the most serious statement of facts and gives reasons and multiplies the 100 % base penalty with a number between 1 and 1.5.

The plaintiff placed under the sanctioning procedure handed over 600 m³ construction waste produced from its activity to a party without waste treatment permit and 2272 m³ selected and grounded concrete produced from demolition activity and asphalt waste were used for its own construction activity for installation to road-bed and site design at the same time it did not keep records according to Government Decree 164/2003. (X.18.) Korm. rendelet and the annual data supply obligation was substituted additionally. Out of these three statements of facts the authority qualified the activity without waste treatment permit the most serious infringement and imposed the plaintiff to pay HUF 38.093.463 waste management penalty. The court first gave the reasons that the plaintiff did not dispute the fact in the administrative decision and the authority established the most serious statements of facts correctly. The organisation violated the legal rules in several cases and conducted the activity without permission. This infringement which was qualified the most serious violation of law by the environmental authority cannot be considered such a minor infringement that the application of penalty or measure is not required. Consequently it was not possible to omit the penalty.⁴³ In another case the plaintiff who doubted the lawfulness of the administrative decision transported 1.325.628 ton waste under 17 01 07 EWC code. It had waste transport permit but this type of waste was not included in the permit. As a result it transported the waste under this EWC code without permit. It also violated the law by the fact that the waste management plan was submitted to the authority beyond deadline. The authority considered the transport without permit more serious infringement than the late submission of the waste management plan, and it was not possible to consider minor infringement with reference to several court decision made earlier.⁴⁴

⁴³ Decision No. 7.K.21.221/2009/8. of Zala County Court and Decision No. 8.K.22.029/2010/12. of Fejér County Court, which has the same reasons

⁴⁴ Decision No. 8.K.22.055/2011/6. of the Székesfehérvár General Court, which was maintained in force by the decision No Kfv.II.37.597/2012/8.of the Supreme Court

Based on the above referred decisions there is no doubt that the minor infringement must be examined when several statements of facts are established in sanctioning procedures. These decisions do not give reasons in this regard, other court decisions analyze the basis of this interpretation in details when several statements of facts are committed. As Article 4 of the Government Decree specifies the procedural rules to be applicable for every sanctioning procedure without restrictive and disqualifying provision, the consideration of minor infringement cannot be connected to or disqualified with regard to special violation of law, the consideration shall be applied to all the cases in the provision. If there is no disqualifying provision the penalty may be omitted even if there are several statements of facts.⁴⁵

5. Summary

Based on the referred decisions the court practice reflects that the environmental authorities were definitely empowered to omit penalty if they consider the case to be minor infringement. The legislator, however, did not fill the definition with content and did not give a basis for comparison. There is no similar legal instrument in the environmental law, consequently the authority and court practice tended to fill it with content. This area of law knows the minimum amount of penalty to be imposed. According to Article 34 subsection (5) of the Government Decree 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet concerning the rules of the protection of surface water quality water pollution fine or channel fine shall not be imposed if the calculated penalty is less than HUF 50.000 per discharge. The legislator did not provide such objective legal rules for waste management penalty. It is advisable to reconsider this kind of solution by the legislator in case of re-codification. As a criticism of the regulation this issue is regulated twice in the effective legal rules when Article 86 subsection (3) of Ht. repeated the provision of the government decree. So the same regulations are present at two levels of legal resources.

Each court decision under review examined the reason of omission from negative point of view as every case starts from the result that the authority did not consider the infringement minor.

This provision of the Government Decree since it entered into force 1 January 2012 has not been changed. The court practice was not able to give a unified interpretation of the related provisions for certain cases in the past large decade. It was able to give legal interpretation for such statements of facts in the frame of administrative infringements where there is a clear difference between minor and non-minor infringements. The failure to fulfill administrative obligations may not be minor as the legislator specified sanctions for these cases. If the obligation in question is not complied with precisely, the examination of the rule related to minor infringement has rather a supplementary and reinforcing role. This comes from the fact that the authority may establish the penalty in the maximum amount of HUF 200.000 if the data supply, record keeping and notification obligations are not complied with precisely. This amount can range between HUF 0 to HUF 200.000 depending on the seriousness of infringement. Theoretically it is possible to set the penalty in HUF 0 to which

⁴⁵ Decision No. Kfv.III.37.770/2012/6.

maximum the establishment of minor infringement can be supplemented according to Article 4 subsection (2).

The application and the interpretation of law are not unified and it is sometimes ambiguous in the case of infringements caused without permit and in a manner deviating from them. After the legal rule entered into force, according to the court decisions the fact that an organisation operated without permit excluded the establishment of minor infringement, while the decisions made later interpreted Article 4 subsection (2) more nuanced. It is seen that the courts have no unified standpoint which cases fall under the scope that the legislator should define in an issue which contains serious technical elements. This was especially a difficult task in the cases when the authorities sanctioned the organisation carrying on waste management activities due to operation without permit for shorter or longer period of time.

When the waste management activity is carried out without permit, it is a principle that there is a significant environmental public interest connected to the permission of the activity. As the legislator did not make difference between the activities acting without permit, it is not justified to examine why the operator has no permit. The activity without permit, however, does not exclude the fact that the operator commits minor infringement with the unlawful conduct. In such cases there is a need to investigate further aspects.

As the examination of minor infringement is regulated by the Government Decree in the chapter of procedural rules, the court concluded correctly with the systematic interpretation that minor infringement must be examined in the case of every statement of facts by the authority. This standpoint can be criticized by the fact that the legal interpretation made according to this reasoning is not in line with the provision in Article 3 subsection (6) as in the case of the most serious statement of facts the highest amount of penalty can be raised by maximum half of the amount if penalty may be imposed on the basis of several statements of facts according to the Government Decree. *De lege ferenda* in the case of a possible re-codification this requirement could be a good basis for the reasoning, i.e. the infringement cannot be minor and should be counted out of this scope if several statements of facts are committed by the organisation related to waste management.

SZUROVECZ Zoltán*
A csekély súly megítélése a hulladékgazdálkodási jogsértésekben

1. Bevezetés

A magyar hulladékgazdálkodásra vonatkozó szabályozásban jogalkotó kötelezővé tette a környezetvédelmi hatóságok számára, hogy bizonyos esetben tekintsenek el a bírság alkalmazásától. Ha megítélésük szerint a jogsértés annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, akkor bírság kiszabását mellőzhetik. A szabályozás azonban nem ad támpontot, objektív kiinduló pontot, hogy milyen jogsértés tekinthető csekély súlyúnak. A jogszabályhely tartalommal történő kitöltése a joggyakorlat feladata lett. Jelen tanulmányban a bírósági döntések fényében arra keresem a választ, hogy a hatóságoknak, ennek végső megítélésében pedig a bíróságoknak, sikerült-e olyan szempontokat meghatározni, mely a csekély súly fogalmához közelebb visz.

2. A szabályozás rendszere és sajátosságai

Hétköznapi értelemben hulladékként az olyan tárgyakra, anyagokra gondolunk, melyek számunkra feleslegessé váltak, és azt már senki nem fogja használni. Azonban a technikai, ipari fejlődés, a mai társadalmak fogyasztási szokásai hatására e fogalom átalakult, és elsődlegesen anyagáramok szerinti megközelítés szerint kerül meghatározásra a hulladék fogalma. A jogalkotó számára különösen nehéz feladat e definíció megfogalmazása, hiszen számos fajtájú (fém, műanyag, papír stb.), halmazállapotú, típusú (elsődleges, másodlagos, települési, ipari, mezőgazdasági stb.) és jellegű (veszélyes, nem veszélyes) hulladék létezik. Mai napig nincs egységes definíciója¹ a hulladék fogalmának azon az Európai Unió által irányelvben² megfogalmazottakon túl, hogy hulladék olyan anyag vagy tárgy, melytől birtokosa megválnik, megválni szándékozik vagy megválni köteles.

A magyar hatályos joganyagban a hulladékgazdálkodás a környezetjog részét képezi, amelyre jelentős hatással van az uniós jog,³ hiszen az Európai Unió joganyaga közül számos jogforrás⁴ rendelet vagy irányelv formájában szabályozza a

* dr. jur., PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, e-mail: zoltan.szurovecz@gmail.com

¹ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetem Kiadó, 2014, 261.

² Az Európai Parlament és Tanács 2008/98/EK Irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről 3. cikk 1. pont; HL L 102., 2006.4.11.,

³ A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program féltidős értékeléséről szóló Bizottsági közlemény szerint a nemzeti környezetvédelmi jogszabályok hozzávetőleg 80%-ának háttérben uniós jogszabályok állnak (Sixth Community Environment Action Programme (COM) 2007 225. final 4.)

⁴ 2006/1013/EK rendelet a hulladékszállításról, 94/62/EK irányelv a csomagolási hulladékról, 1999/31/EK tanácsi irányelv a hulladéklerakókról, 2000/53/EK irányelv az elhasznált

hulladékgazdálkodás egy-egy szegmensét, így hat a hazai hulladékgazdálkodásra is. Maga a hulladék fogalmát az uniós jog határozza meg, figyelembe véve, hogy lehetetlen a hulladék fogalmának pontos vagy listák szerinti meghatározása. Ennek megfelelően a joggyakorlat számára is különösen nehéz meghatározni az elhatároló szempontokat⁵ hulladék és nem hulladék (esetleg melléktermék) között. E kérdéskörben számos bírósági döntés született,⁶ de teljesen az elhatárolással kapcsolatos viták nem minden esetben jutottak nyugvópontra. Sajátosság még a hulladék fogalmának, hogy több szubjektív elemet is tartalmaz.⁷

Magyarország Alaptörvényének XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A hulladékok vonatkozásában a (3) bekezdés pedig külön kiemeli – eltérően az uniós és a hatályos törvényi szabályozástól –⁸ hogy elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. A hulladékkal kapcsolatos szabályok fontosságát jelzi az is, hogy jogforrás szintjén a vele való gazdálkodást jelenleg a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény⁹ határozza meg. E jogszabály felhatalmazása alapján születtek meg azon rendeletek, melyek részletezik e tárgyra vonatkozó szerteágazó és részletes szabályokat.

A hulladékgazdálkodás szabályainak megsértésére meghatározott felelősségi rendszer jelentős mértékben illeszkedik a hazai jogirodalom által is meghatározott környezetvédelmi felelősség intézményébe. E körben beszélhetünk a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 101. § (1) bekezdés alapján büntetőjogi, polgári jogi, szabálysértési és közigazgatási felelősségről. Ezen felelősségi formák a szabálysértés kivételével párhuzamosan is fennállhatnak.¹⁰ A közigazgatási felelősségi körben el kell különíteni a kötelezésre (tevékenység felfüggesztése, korlátozása, tiltása)¹¹ és bírságolásra vonatkozó hatásköröket.

A hulladékgazdálkodási bírság számos hasonlóságot mutat a környezetvédelmi bírságok általános jellemzőivel, mely szerint az objektív alapú, természetes személyekkel, jogi személyekkel és jogi személyiség nélküli szervezetekkel szemben egyaránt alkalmazható, mennyiségi és minőségi tényezők befolyásolják összegét és a

járművekről, 2002/96/EK irányelv az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól, 2008/98/EK irányelv a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

⁵ Bándi Gyula: A hulladék fogalma egy aktuális jogesetben, *Európai Jog*, 2002/3, 38-40.

⁶ Csák Csilla: A hulladék fogalmának értelmezése az uniós ítélkezési gyakorlat tükrében, http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_423-434.pdf (2015.04.20.)

⁷ Bándi Gyula (szerk.): *Az Európai Bíróság környezetvédelmi ítélkezési gyakorlata*, Budapest, Szent István Társulat, 2008. 73-87.

⁸ Fodor László: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog, *Magyar Jog*, 2012/11, 648.

⁹ továbbiakban: Ht.

¹⁰ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2. § (4) bekezdése alapján azonban amennyiben ugyanis a felelősség alá vonható személlyel szemben közigazgatási ágazati bírságot már kiszabtak, úgy szabálysértési felelősség már nem állapítható meg.

¹¹ A kötelezések magánjogi jellegű felosztását lásd Csák Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 133-135.

környezet szennyezése, annak veszélyeztetése az összecszerűsége jelentős hatással van.¹² E körben elmondható, hogy nem jellemző rá a progresszivitás és az ismételhetőség lehetősége.¹³ A környezetvédelmi felelősség rendszerében valamennyi környezeti elemhez (a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített környezet) kapcsolódó, bírságolást megalapozó jogszabályok a szankciókat objektíven meghatározható mennyiségekre alapítják, és ez legtöbb esetben a határérték feletti szennyező anyaghoz igazodik.¹⁴ A közigazgatási hatáskörben megállapított bírságok sajátossága, hogy nem igényli a polgári jogi felelősség szerinti felróhatóság, büntetőjog szerinti bűnösség vizsgálatát. Kifejezett célja, hogy anyagi hátrány kilátásba helyezésével érje el a kívánt célt, a környezetvédelmi szabályok betartását, továbbá egy gazdasági kiegyenlítő és társadalmi értékítéletet közvetítő szerepe is van.¹⁵

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos bírságolást elsőként a veszélyes hulladékok keletkezésének ellenőrzéséről és az azok ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenységekről szóló 56/1981. (XI.18.) MT rendelet alapozta meg. A szankcionálást megalapozó tényállás szerint az a termelő, kivéve az egészségügyi intézményt és a magánszemélyt, aki bejelentési, gyűjtési, előkezelési, szállítási, illetve ártalmatlanításra vonatkozó kötelezettségét megszegi, bírság megfizetésére köteles. A jogintézmény törvényi alapját elsőként a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény¹⁶ határozta meg, melynek 49. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy aki tevékenységével vagy mulasztásával (a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok vagy a reá vonatkozó hatósági határozat előírásait megsérti, illetve azokban foglalt kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget, (b) a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, (c) a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások megsértésével a környezetet veszélyezteti, károsítja, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni.

A jelenleg (2013. január 1. napjától) hatályos Ht. is hasonló rendelkezéseket tesz, hiszen a 84. § (1) bekezdése azt a természetes vagy jogi személyt, egyéni vállalkozót, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi, aki (amely)(a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, (b) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy (c) a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol.

¹² Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 332.

¹³ Miklós László (szerk.): *Környezetjog alapjai*, Szeged, SZTE ÁJK JATEPress, 2011, 172.

¹⁴ Példaként hozható vízszennyezési- és csatornabírság esetében a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet, levegőtisztaság-védelmi bírság esetében a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet.

¹⁵ Bándi Gyula: *Környezetvédelmi kézikönyv*, Budapest, KJK-KERSZÖV Kft., 2002, 269-274.

¹⁶ továbbiakban: Hgt.

A fentiek alapján a szabályozásban bekövetkezett törvényi változás a hulladékgazdálkodás szabályait megszegőkkel szembeni szankcionálás rendszerét alapjaiban nem változtatta meg. Az új szabályozással párhuzamosan azonban nem változtak meg a hulladékgazdálkodási bírság alkalmazására vonatkozó részletszabályok, hiszen azt továbbra is a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet¹⁷ határozza meg. A jogszabály két bírságtípust határozott meg: az adminisztratív tényállásokhoz kapcsolódó egy összegű és a hulladék mennyiségéhez köthető, képleten alapuló, számított bírságot. Az utóbbi szabályozási megoldás épít az 56/1981. (XI.18.) MT rendeletet felváltó, veszélyes hulladékokról szóló 102/1996. (VII.12.) Korm. rendeletben meghatározott modellre.¹⁸ A szemléletet folytatva a bírság összegét jelenleg is az egyes jogsértések szerinti alpbírság forintban meghatározott összege (A), a jogsértés jellegét, súlyát, volumenét figyelembe vevő a hulladék környezeti jellemzőitől (veszélyességétől, hasznosíthatóságától, ártalmatlaníthatóságától) és mennyiségétől (tömegétől) függő módosító tényező (M), és a jogsértés ismétlődését, a környezet érzékenységet figyelembe vevő súlyosbító szorzó (S) határozza meg.¹⁹

A hatályos szabályozás a közigazgatási felelősség e formájánál főszabályként határozza meg a képlet szerinti szankcionálást.²⁰ Összegét leginkább az alpbírság összege határozza meg, amely egy korlátozott hatósági mérlegelés keretében születik meg. E folyamat során figyelembe kell venni (a) a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását, (b) a jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatását, (c) továbbá a bekövetkezett kár mértékét és a helyreállíthatóság lehetőségét, (d) kár hiányában a jogsértéssel esetlegesen szerzett előnyt, elhárított hátrányt. A felsorolt mérlegelési szempontok mentén kell az alpbírság összegét a jogszabályban meghatározott maximális összeg 25 és 100 %-a közötti tartományban meghatározni.²¹

A képlet szerint számított bírsággal szemben állnak a meghatározott összegű bírságok [Korm. rendelet 2. § (5)-(8) bekezdések]. A szabályozás bizonyos tényállásokat kivett a képlet szerint számított bírsággal sújtott jogsértések köréből, és egyösszegű bírságokat határozott meg azok vonatkozásában. Ezeket nevezhetjük adminisztratív bírságoknak, hiszen adatszolgáltatási, nyilvántartási jogsértések tartoznak e körbe. Így többek között a hulladékokkal kapcsolatos tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási, illetve bejelentési kötelezettségek, továbbá az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítése kötelezettségének elmulasztása esetén a bírságot az alpbírság és szorzószám megállapítása nélkül 200.000 Ft-ban kell megállapítani. Hasonlóan jár el a

¹⁷ továbbiakban: Korm. rendelet.

¹⁸ A bírság számítása képlet alapján történt, azonban annak összegét - a hatóság mérlegelése alapján - befolyásolta a kötelezettségzegés jellege, a veszélyes hulladék mennyisége és veszélyességi osztálya, továbbá figyelembe kellett venni a veszélyes hulladékkal kapcsolatos kötelezettség megszegésével előidézett veszély súlyát (ismétlődését, helyét) is.

¹⁹ Bándi Gyula (szerk.): *Hulladékgazdálkodási kézikönyv I.*, Budapest, Complex Kiadó, 2002, 321-327.

²⁰ Gellérthegyi István: *Környezetvédelmi jogi útmutató gazdálkodó szervezetek részére*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2002, 161-163.

²¹ Gellérthegyi István: *Az engedély szerepe a környezetvédelemben*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2009, 112-116.

jogszabály az elektromos berendezésekkel kapcsolatos gyártói és az elemek és akkumulátorokkal kapcsolatos gyártói, kereskedői felelősség egyes tényállásai esetén.

3. A csekély súly vizsgálatának helye a mérlegelés jogintézményében

A közigazgatási felelősség e szakági formájának rövid ismertetése alapján jól látható, hogy a jogalkotó a környezetjogra jellemző objektivitás talaján kívánt maradni. Mindazon által a Korm. rendelet eljárási szabályok fejezete a környezetvédelmi hatóság számára kötelezővé tette, hogy mérlegelje a következőket: *”ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető”* [Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés]. Ezzel a mondattal a jogalkotó a környezetjogra nem jellemző, csak a hulladékgazdálkodás szabályozásban fellelhető szabad mérlegelési jogintézményt hozott létre a környezetvédelmi hatóságok számára.

Jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé a vizsgált kérdés mélyebb elemzését, mindazon által meg kell jegyezni, hogy a mérlegelés kérdésköre a közigazgatási jogtudományban nem új keletű. A magyar jogtudomány régi kérdései közé tartozik az államigazgatási, közigazgatási szervek és szervezetek jogalkalmazás körében gyakorolt mérlegelési tevékenysége. Évekkel ezelőtt egyes szerzők szerint e tudományterület gazdag irodalma ellenére jelentős koncepcionális különbségek alakultak ki a kérdéskörrel foglalkozók körében is.²² Mára letisztult megállapításnak tekinthető, hogy közigazgatási szervek mérlegelési jogkörének alapját az a felismerés adja, miszerint a jogalkotó a jogszabályban nem tudja lefedni valamennyi társadalmi helyzetet, hiszen az sokrétű és számtalan különbséggel rendelkezik.²³ A hatóságok számára az egyes ügytípusok esetén az egyedi jogok és kötelezettségek meghatározásához ezért elengedhetetlen szűkebb vagy tágabb körű mérlegelési jogkör biztosítása. E témakör vonatkozásában megállapítható az is, hogy a jogalkalmazói döntés minden szakaszában megtalálható a mérlegelés, hiszen felmerül a tényállás megállapításakor, az arra vonatkozó jogszabály értelmezésekor, valamint döntéshozatalkor.²⁴

A Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés által biztosított mérlegelést a jogirodalmi tipizálásban, mely szerint megkülönböztethetünk eljárási jogi, anyagi jogi és döntési mérlegelést, az utóbbi kategóriába sorolhatjuk. A döntési mérlegelésnél érvényesül a hatóság azon mozgásteré, hogy megválassza intézkedésének módját, döntésének tartalmát, ugyanis, ha a feltárt jogsértést csekély súlyúnak minősíti, akkor a bírság kiszabását mellőzheti.²⁵

Napjaink közigazgatási jogi szabályozásában a mérlegelési jogkör cizelláltabb tartalommal bír. Továbbra is az képezi létjogosultságának alapját, hogy e jogág a társadalom összetett és bonyolult viszonyait kívánja rendezni. Ennek köszönhetően a közigazgatás minden ágazatában jelen van, így a környezetvédelmi igazgatásban is.

²² Molnár Miklós: Jogkövetői mérlegelés az államigazgatási jogban, *Jogtudományi Közöny*, 1989/7, 377.

²³ Dezső Márta: Jogalkalmazás és mérlegelés, *Állam és igazgatás*, 1973/10, 901-902.

²⁴ Kiss László: Az államigazgatási mérlegelés néhány kérdése, *Állam és igazgatás*, 1978/7, 622.

²⁵ Dezső 1973, 903.

Természetessé vált az a megközelítés, hogy a hatóság mérlegelést végez, mikor arról dönt, ad-e engedélyt a tevékenységre vagy sem, vagy alkalmaz-e szankciót a feltárt tények alapján. Következik ez abból is, hogy végső soron a jogalkalmazói érdemi döntéseket a bíróság felülvizsgálhatja, ennek keretében pedig a bírói jogalkalmazás képez egy magas fokú jogi kontrollt a mérlegelés szempontjai felett.²⁶ Ennek szemléltetésére hivatkozható azon eseti döntés, amelynek alapját az képezte, hogy a környezetvédelmi hatóság eljárás alá vonta azt a szervezetet, aki a hulladékot engedéllyel nem rendelkezőnek adta át, és azt is, aki engedély felhatalmazásának hiányában átvette. A bíróság jogsértőnek tekintette azt a bíróságot, mellyel kapcsolatban ugyanazon tényállás alapján a hatóság a folyamat másik szereplőjét a Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés alapján mentesítette a bíróság megfizetése alól.²⁷

A vizsgált jogszabályhely a környezetvédelmi hatóság számára egy széleskörű mérlegelési jogkört biztosított azzal, hogy egy absztraktnan nehezen definiálható jogi fogalmat hozott létre, ehhez pedig alternatív döntési jogkört rendelt. Mivel a hulladékgazdálkodási jogsértés csekély jellege jogszabályilag nem körülírt, ezért azt a jogalkalmazó környezetvédelmi hatóságnak kell tartalommal kitölteni. A mérlegelési jogkörhöz kapcsolódó összetett megközelítéséhez a környezetjog e szakági sajátosságaira jellemző műszaki-szakmai vizsgálata is társul, mely még összetettebbé teszi a hatóság e szempontú tevékenységét.

A magyar bíróságok gyakorlatában is több esetben merült fel a mérlegelés kérdésköre. Korábban a Legfelsőbb Bíróság (ma Kúria) a közigazgatás több ágazatára vonatkozóan is határozott meg elvi szempontokat, melyek a mérlegelés jogszerűségére vonatkoztak.²⁸

A bíróság hulladékgazdálkodás körében is általános követelményekből indult ki. A Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés mérlegelési jogkört ad a jogalkalmazónak, feljogosítja arra, hogy a rendelet keretei között az egyes ügyek egyedi sajátosságait figyelembe véve hozza meg döntését. A környezetvédelmi hatóságnak a mérlegelésénél tiszteletben kellett tartania a jogszabályban meghatározott korlátokat. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/B. §-ának rendelkezése értelmében „*a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.*”

A Kfv.IV.37.088/2008. számú döntésben²⁹ megfogalmazott elvi tételt ismételte meg a megyei bíróság, amikor indokolásában kifejtette, hogy a döntés meghozatala körében a mérlegelés azt a műveletet jelenti, amelynek révén a jogalkalmazó a jogszabály által részére biztosított cselekvési körben az adott esetre optimálisnak vélt megoldást kiválasztja. A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat jogszerűségének négy, együttes feltételének – a tényállás kellő mértékű feltárása, az

²⁶ Ficzer Lajos (szerk.) *Közigazgatási jog – Általános rész*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 332.

²⁷ Veszprémi Törvényszék, 2.K.20.150/2012/8.

²⁸ Kisajátítási ügyben a Kfv.VI.38.109/2010., Adózás körében a Kfv.V.35.124/2010., bevándorlási kérdésben a Kfv.III.37.194/2009., fogyasztóvédelmi bíróság esetében a Kfv.III.37-107/2004. számú ügyben

²⁹ Közzétéve *Közigazgatási-gazdasági döntvénytár*, 2010/1. 42-45.

eljárási szabályok betartása, a mérlegelés szempontjainak megállapíthatósága, a bizonyítékok okszerű mérlegelése, – valamelyikének hiánya esetén a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat jogszabálysértő.³⁰ A hivatkozott ügyben a bíróság megállapította, hogy felperes a telephelyén 2007. június 6. és 2008. június 18. között összesen 2.617.172 tonna hulladékot vett át hulladék-nagykereskedelmi tevékenysége keretében. A telephelyen a fémhulladékot begyűjtötte, konténerekbe rakodta válogatás, előkezelés és hasznosítás nélkül elszállította a feldolgozást végző székelyhelyre. A felperes a telephelyén a hulladékkezelésre engedéllyel nem rendelkezett. A bíróság kiszabására engedély hiányában végzett hulladékkezelési tevékenység – mint jogsértés – miatt került sor. Ez olyan jogsértés, amely nem tekinthető csekély súlyúnak, figyelembe véve az így végzett tevékenység időtartamát, a begyűjtött hulladék mennyiségét is.

A hatóság számára a mérlegelés folyamata nem fejeződhet be azzal, hogy megállapítja az engedély nélküli hulladékgazdálkodást. Vizsgálódását folytatni kell az ügy egyedi jellemzőinek feltárásával. Egy korábbi bírósági ítéletre való hivatkozás nem lehet elegendő.³¹ Olyan szempontok vizsgálata szükséges, amely az ügy egyedi jellemzőit veszi alapul.

A perbeli esetben ilyen volt a közfeladat ellátása, a sérelmezett eljárás közérdekű és környezetmegóvó jellege, hulladék-elhelyezés esetén annak körülményei. Segítségül szolgálhat a - bíróság útmutatása szerint - a fentebb részletezett bírságszámításkor meghatározott módosító tényezők („M” és „S”) alapos értékelése.

A fentiek alapján a környezetvédelmi hatóságnak a jogszabályellenesnek minősített tevékenység teljes értékelését el kell végeznie. Ennek folyamatát és eredményét pedig hatósági döntésének indokolásában kell kifejtenie a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 72. § (1) bekezdés ec) pontja szerint. Ennek hiányában a bíróság jogszabálysértőnek tekint minden olyan mérlegelés alapján hozott döntést, melynek során a hatóság indokolási kötelezettségének nem tesz eleget. A hatóság az indokolási kötelezettségét pedig nem pótolhatja azzal, hogy a kereseti kérelemre előadott ellenkérelemben fejt ki álláspontját a csekély súlyú jogsértésre vonatkozó szabály alkalmazhatóságával kapcsolatban.³²

4. Magyar bíróságok gyakorlata a csekély súly megítélésében

4.1. Engedély nélküli hulladékgazdálkodási tevékenység

A megelőzés és elővigyázatosság elvéből következik, hogy a hulladékkal való gazdálkodás főszabály szerint engedéllyel végezhető. A Hgt. 14. § (1) és (2) bekezdés szerint a hulladékkezelésnek minősülő gyűjtés, begyűjtés, szállítás, előkezelés, tárolás, hasznosítás, ártalmatlanítás - ha törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet ettől eltérően nem rendelkezik - kizárólag a környezetvédelmi hatóság engedélyével végezhető. Hasonlóan fogalmaz a Ht. 62. § (1) bekezdése amikor kimondja, hogy

³⁰ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság, 2.K.22.006/2009/7. számú ítélet, mely hatályában fenntartott a Legfelsőbb Bíróság, Kfv.VI.37.458/2010/6. számú ítélete

³¹ Kfv.II.37.519/2010/3. számú döntés

³² Kfv.II.37.663/2011/3. számú döntés

hulladékgazdálkodási tevékenység hulladékgazdálkodási engedély vagy nyilvántartásba vétel alapján végezhető. E szempont szerint a hatóságok által feltárt jogsértések első csoportját az engedély nélküli tevékenységek képezik.

A hatósági gyakorlatban legtöbbször megjelenő hulladékfajta az építési és bontási hulladék. Sajátossága, hogy inert tulajdonságai miatt a hétköznapi tudatban nem különül el az, mikor tekinthető ezen anyag hulladéknak, ezért több bírósági ügy foglalkozott az engedély nélküli építési-bontási hulladékok kezelésével. A hulladékoknak e fajtájának jelentőségét mutatja, hogy a 2008/98/EK irányelv (22) preambulumbekzdése is kiemeli: *a hulladék fogalom-meghatározás bizonyos aspektusainak részletesebb meghatározása érdekében az irányelvnek tisztáznia kell, hogy bizonyos hulladékok mikor szűnnek meg hulladéknak lenni, a hulladékstátusz megszűnése tekintetében olyan kritériumok kidolgozása révén, amelyek magas fokú környezetvédelmet biztosítanak, valamint környezeti és gazdasági haszonnal járnak; többek között az építési és bontási hulladék [...].*

A vizsgált bírósági esetben a szankcionálás alá vont szervezet egy agyagbányát építési és bontási törmelékkel kívánt feltölteni, és az ingatlanon különböző létesítményeket - futball- és teniszpályát - akart kialakítani. Mindezt környezetvédelmi hatóság által kiadott engedély nélkül tette. Az elsőfokú hatóság határozatával nem veszélyes hulladék jogellenes ártalmatlanítása miatt 143.637.075 forint hulladékgazdálkodási bírságot állapított meg a jogsértővel szemben. A bíróság - az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII.26.) BM-KvVM együttes rendelettel összhangban - kimondta azt, hogy az építkezésből származó anyag attól válik hulladékká, hogy a birtokos számára az felesleges és más módon nem tudja használni. Ez a környezetvédelmi jogi „minőség” az építkezési tevékenység során, illetve már az anyag átadása előtt bekövetkezett, és átvétel során is fennmaradt. A csekély súly kizárásánál nem csak az engedély nélküli kezelés (feltöltés), hanem a jogellenes tevékenység időtartama (2001-2007.) is jelentős mérlegelési szempont volt. Mindezeket túl nem lehetett figyelmen kívül hagyni az építési-bontási hulladék jelentős mennyiségét sem. A bírságot 39.552 tonna hulladékot gyűjtött be, azt környezetvédelmi szempontból ellenőrizetlenül tárolta, helyezte el. Mindezt figyelembe véve a mulasztás súlya nem tekinthető olyan csekélynek, amely a bírság kiszabásának mellőzését indokolná.³³

Hasonló döntést hozott a bíróság egy másik ügyben, ahol az eljárás alá vont felperes környezetvédelmi engedély nélkül hulladékátrakó-állomást üzemeltetett, és a begyűjtött hulladékot előkezelte. A létesítmény a környezetvédelmi követelményeknek megfelelt ugyan, mivel azonban a felperes 6.771 tonna kevert települési hulladékot fogadott, olyan jellegű jogsértést valósított meg, amely nem tekinthető csekély súlyúnak. Az ítélet mögött az az érvelés húzódik meg, amely szerint jelentős környezeti közérdek fűződik ahhoz, hogy a hulladékkezelési tevékenységek törvényes keretek között folyjanak. Az engedély hiányában végzett tevékenység olyan súlyú jogsértés, amelyet szankcionálni szükséges. Mérlegelési szempont volt jelen esetben is, hogy a felperes tevékenységét évek óta folytatta és a jogsértés nagy mennyiségű begyűjtött hulladék vonatkozásában valósult meg. Az a további körülmény, hogy a jogsértés járt-e negatív

³³ Fővárosi Bíróság, 13.K. 33.499/2008/8. számú döntés

környezeti következménnyel – a bíróság szerint – csak a bírság összegének megállapítása során vehető figyelembe.³⁴

A fenti esetek elsősorban azon engedélyezési körbe tartozó jogsértéseket vizsgálták, melyek vagy a hulladékkezelés valamely formáját valósították meg, vagy a környezet állapotára voltak hatással. Az engedély nélküli tevékenység ugyanazon szempontok szerint került vizsgálatra a bírósági gyakorlatban függetlenül attól, hogy a Hgt. 14. § (1) bekezdés mely formájában valósult meg. Egy másik esetben a hatóság épületbontást dokumentáló iratokból megállapította, hogy az eljárás alá vont gazdasági társaság a bontási tevékenység során keletkezett 2.272 m³ betontörmeléket és 3.314 m³ vegyes építési és bontási hulladékot nem az átvételre jogosult részére adta át, hanem egy önkormányzat által kijelölt majorba szállította. A bíróság a szállítás mint engedélyköteles tevékenység vonatkozásában is kimondta, hogy a hulladékkezelési tevékenység engedély nélküli folytatása a tárgyi esetben semmiképp nem tekinthető olyan csekély súlyú mulasztásnak, amely alapján a bírság kiszabása mellőzhető lenne.³⁵

Az idézett Hgt. 14. § (2) bekezdésének szövegéből azon túl, hogy a hulladékkezelés engedély keretében végezhető, következik az is, miszerint a tevékenységet végzőnek a működés teljes időtartamát le kell fednie jogerős engedéllyel. A bírósági döntések egy másik körében a hulladékgazdálkodás szereplői olyan időszakban végeztek tevékenységet, amikor már nem vagy még nem rendelkeztek jogerős engedéllyel. A bírságotok érvei kisebb-nagyobb eltérésekkel azon alapultak, hogy az engedély nélküli időszakban ugyanazon tevékenységet ugyanúgy környezetszennyezést kizáró módon végezték, mintha engedéllyel rendelkeztek volna. Működésükre vonatkozó környezetvédelmi hatósági jóváhagyás kis hibákra vezethető vissza, ezért mulasztásukat csekélynek tekintették. A bíróság arra az álláspontra jutott, hogy ezen érvelés nem fogadható el. A bírságot szervezet korábban is rendelkezett engedéllyel és pusztán figyelmetlenségből – és nem szándékosan – mulasztotta el az engedély meghosszabbítását. Ugyanakkor az engedély nélküli állapot során is maradéktalanul betartotta a jogszabályokat, valamint adatszolgáltatási kötelezettségének is eleget tett. A hatóság szankcionálása megalapozott volt, mivel az engedély hiánya nem tekinthető csekély súlyú jogsértésnek függetlenül attól, hogy a felperes milyen okból mulasztotta el a korábbi engedély érvényességének meghosszabbítását vagy az újabb engedély beszerzését. A felperes által hivatkozott 'szándékosságnak' vagy 'figyelmetlenségnek' nincs jelentősége, ilyen típusú differenciálást a felelősség körében sem a Hgt., sem a Korm. rendelet nem tartalmaz. Felülvizsgálati eljárásban a bíróság szerint helytállóan utalt a megyei bíróság arra, hogy a korábbi engedély meglétét sem lehet a bírságot kizáró körülményként figyelembe venni, mivel az engedély érvényességének lejártá után a felperesi tevékenység engedély nélkülinek minősült. A Hgt. az engedély nélküli tevékenységet rendeli szankcionálni, ezért nincs annak jelentősége, hogy a tevékenység végzése során a felperes az arra irányuló egyéb jogszabályi rendelkezéseket mennyiben tartotta be.³⁶

³⁴ Békés Megyei Bíróság, 9.K.23.472/2011/12. számú döntés

³⁵ Fejér Megyei Bíróság 21.K.21.787/2009/7. számú döntést, melyet a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.795/2010/9. számú döntésével hatályában fenntartott.

³⁶ Kfv.II.37.932/2010/5. számú döntés

Az átmenetileg engedély nélkül működő hulladékkezelőknél figyelembe veendő szempontokat a Kúria azonban tovább pontosította. Egy későbbi döntésében a fent vázolt szempontokból indult ki, mikor rögzítette, hogy az engedély nélkül kezelt hulladék nagy mennyisége (3.240 tonna szennyvíziszap begyűjtés és leürítése) és az engedély hiánya elfogadott mérlegelési szempont a csekély súly vizsgálatánál, valamint a bírság alkalmazásánál. Azonban újabb mérlegelési szempontokat határozott meg, vagyis pontosabban fogalmazta meg a korábbi jogesetben megfogalmazott érvelését. Az újabb döntés szerint a mérlegelésnél mégsem vehető azonos súllyal számba a szándékos jogsértés és az a jogsértés, amely nem szándékos tevékenység, hanem mulasztás következménye. Továbbá mégis különbséget kell tenni az olyan jogsértés között, amelyet engedély hiányában az engedély megkérésének szándéka nélkül követtek el és aközött, amelyet az engedély nem észlelt lejártát követően követtek el. A bírságolási eljárás alá vont felperes megalapozottan hivatkozott a perben arra, hogy a tevékenységét egyébként az előírások betartásával végezte, ezt a környezetvédelmi hatóság nem vonta kétségbe. Ezeket a körülményeket a jogsértés csekély súlyánál, a bírság kiszabásánál vagy annak mellőzésénél vizsgálni, mérlegelni és értékelni kell.³⁷ A konkrét ügy vonatkozásában azonban hangsúlyozni is kell, hogy a feltárt jogsértés egy közcsatornázással nem rendelkező településeken történt hulladékbegyűjtés volt, ami olyan közzolgáltatói feladat ellátását jelentette, amely folyamatos és nélkülözhetetlen munkavégzést jelentett több település vonatkozásában. E körülmény jelentős mértékben egyedivé és sajátossá teszi az ügyet és annak megítélését. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a hivatkozott érvelés nincs összhangban a közigazgatási felelősség objektivitásával kapcsolatos megállapításokkal.³⁸ A meghatározott szempontok szubjektív elemeket vittek a mérlegelés folyamatába, amely érthető ugyan, de ez a vonatkozó jogszabályokból egyértelműen nem kiolvasható.

4.2. Jogsértés súlya engedélytől eltérő tevékenység esetében

Az engedély nélküli tevékenység vizsgálatából következhet annak kérdése, milyen szerepe lehet a csekély súly vizsgálatának az olyan esetekben, mikor a hulladékkal gazdálkodó az engedélyétől eltér. Lényegében mellőzhető-e a bírság, ha az engedélyes a rá vonatkozó hatósági döntés kereteiből kilép, az ott meghatározott egy vagy több feltételt nem tartja be, vagy túllépi a meghatározott értékeket, mennyiségi küszöbököt. A vizsgált esetben a szankcióval sújtott felperes két hulladéktípus vonatkozásában az engedélyben meghatározott mennyiségnél többet ártalmatlanított, olyan településről gyűjtött bizonyos hulladékot, melyre az adott időszakban nem rendelkezett engedéllyel, valamint egy hulladéktípus vonatkozásában pedig egyáltalán nem rendelkezett engedéllyel, ennek ellenére mégis ártalmatlanította azt a hulladéklerakón. A mennyiségi túllépés vonatkozásában a bíróság kifejtette, hogy a felperes az ország környezetvédelmi érdekeit nem sértette meg, környezetet veszélyeztető, károsító tevékenységet nem követett el azzal, hogy az engedélyben rögzített mennyiségtől eltérő mennyiséget helyezett el. Ugyanakkor az a tevékenysége sem okozott környezetveszélyeztetést illetve károsítást, mely szerint az engedélyben

³⁷ Kfv.VI.37.271/2011/6. számú döntés

³⁸ Bándi 2011, 332.

nem szereplő területről, illetve az engedélyben nem szereplő hulladékokat helyezte el a lerakóban. Azonban kifejtette, hogy jelentős környezeti közérdek fűződik ahhoz, hogy a hulladékkezelési tevékenység törvényes keretek között folyjon, amelynek egyik legfontosabb feltétele, hogy az ilyen tevékenység csak engedély birtokában legyen végezhető. A megbírságot felperes pedig bizonyos területekre és bizonyos hulladékfajtákra vonatkozóan engedéllyel nem rendelkezett, így ezen környezetvédelmi engedély beszerzésének elmulasztása olyan jogsértés, amelyet nem lehet csekély súlyúnak minősíteni, és amely alapján a bírság kiszabása nem mellőzhető.

A fenti ügyben felülvizsgálat alapján eljáró bíróság a megyei bíróság érveléséhez még annyit tett hozzá, hogy a felperes évek óta lát el hulladékkezelési tevékenységet, pontosan ismeri az engedélyezés és törvényes működés feltételeit; tudja, hogy a hatósági engedélye milyen ellátási területre, milyen hulladék kategóriákra és azok mekkora mennyiségére terjed ki.³⁹ A bíróságok által e körben tett megállapításai helytállóak. Következik ez abból is, hogy egy hatóság jogerős engedélye objektív határokat ad az engedélyes számára. Így joggal várható el minden hulladékgazdálkodási engedélyestől, hogy a rá vonatkozó egyedi engedély kereteit ismerje, korlátai között végezze tevékenységét.

4.3. Adminisztrációs jogsértések

A Korm. rendelet 2. § (5)-(8) bekezdéseiben határozta meg azon tényállásokat, melynek megvalósítása esetén a jogsértővel szemben előre meghatározott összegű bírságot kell megállapítani a hatóságnak. Így minden egyes tényálláshoz egy bírságösszeget rendelt a jogalkotó. A hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó adminisztrációs kötelezettségek úgy foglalhatóak össze, hogy ennek kertében a tevékenységet végzőknek egy meghatározott adattartalomnak határidőre történő teljesítését kell elvégezniük, valamint magában foglal – meghatározott tartalmú – nyilvántartás-vezetést is. Figyelemmel a hulladékgazdálkodás e szegmensébe tartozó adatszolgáltatók nagy számára külön kell vizsgálni a csekély súly megállapíthatóságát e jogsértések vonatkozásában.

A leggyakrabban előforduló esetkör lehet az adatszolgáltatás határidőre történő teljesítésének elmulasztása, késedelmes vagy hibás teljesítése. A bíróságnak már a Korm. rendelet hatálybalépését követően, viszonylag hamar állást kellett foglalnia e jogsértés megítélésében. A jogsértések megvalósulásakor hatályos, a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 164/2003. (X.18.) Korm. rendelet⁴⁰ 10. §-ában megfogalmazott főszabály szerint a rendszeres adatszolgáltatásra kötelezettek a keletkezett hulladékról évente a tárgyévét követő év március 1. napjáig szolgáltatnak adatot. A Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése alapján a hulladékokkal kapcsolatos tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási kötelezettség elmulasztása esetén szorzószám megállapítása nélkül a hatóság a bírságot 200.000 Ft-ban állapítja meg.

³⁹ Kfv.II.37.903/2009/5.számú döntés

⁴⁰ Hatályon kívül helyezte 2013. január 1. napjával a 440/2012. (XII.29.) Korm. rendelet 21. §-a.

A nem vitatott tényállás szerint a felperes az adatszolgáltatási kötelezettséget elmulasztotta, majd ezt felhívásra részlegesen pótolta. Az elsőfokú határozat megküldését követően pedig a még hiányzó adatlapokat is benyújtotta, egyben kérte a 200.000 Ft-ban megállapított bírság elengedését. Arra hivatkozott, hogy mulasztása csekély súlyúnak tekinthető. A Legfelsőbb Bíróság is konstataálta, hogy a felperes az adatszolgáltatásra, bejelentési kötelezettségre előírt jogszabályi határidőt elmulasztotta, a bevallás helyesbítésére, pótlására jóval a jogszabályi határidő lejártát követően, sőt lényegében az elsőfokú határozat meghozatala után, a fellebbezési eljárás keretében került sor. Tekintettel arra, hogy a jogszabályban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának jogalapja fennállt.

Az ítélet jelentősége egyrészt abban áll, hogy a bíróság e döntésében rögzítette azt, miszerint az adatszolgáltatás elmulasztása esetén nincs helye mérlegelésnek és a bírságösszeg csökkentésének. A csekély súly vonatkozásában pedig hangsúlyozta, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztását a jogalkotó olyan súlyos mulasztásnak minősítette, hogy bekövetkezését a Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés első mondatában tételes bírság kiszabásának alapjaként határozta meg. A mellőzés feltételeként meghatározott csekély súlyú jogsértés ez esetben tehát eleve nem áll fenn.⁴¹ Ezen gondolatmenet mellett pedig nincs helye olyan érveknek sem, mely szerint az adatközlés késedelmével a gazdálkodó előnyt nem szerzett, kárt nem okozott, vagy magatartásának konkrét veszélyessége nem volt, nem volt kihatása a térség hulladékgazdálkodási helyzetére.⁴²

4.4. Több tényállással megvalósított jogsértések

A mérlegelési szempontok sajátos érvényesülését képezik azok a szankcionált jogesetek, melyek több megvalósított tényállás alapján kerültek megállapításra. Annak vizsgálatát, hogy az ilyen esetekre kiterjed-e, és ha igen, akkor mennyiben a csekély súly hatóság általi mérlegelése, a szabályozás jellegénél kell kezdeni. Ahogy korábban volt szó róla a nem adminisztrációs jogsértések körébe tartozó jogsértések esetén a bírság számításakor elsőként az alpbírságot kell megállapítani. Ennek összegét a veszélyesség, a hulladékgazdálkodás helyzetére gyakorolt hatás, illetve a jogsértéssel esetlegesen szerzett előny, elhárított hátrány figyelembe vételével 25 és 100 % közötti összegben kell meghatározni a hatóságnak. Ezt követi a jogsértésre vonatkozó módosító tényezők (hulladék tömege, ismétlődés stb.) alkalmazása. A Korm. rendelet szerint a bírság kiszabására több tényállás alapján is sor kerülhet. Ilyen esetben a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. [3. § (6) bekezdés] Azaz a több tényállás közül a hatóság megjelöli és indokolja azt, amelyet a legsúlyosabbnak ítél meg, és annak 100 %-os alpbírsággal számolt végső összegét 1 és 1,5 közötti számmal megszorozza.

A bírságolási eljárási alá vont felperes 600 m³, tevékenységéből keletkezett építési törmelékkel hulladékkezelési engedéllyel nem rendelkezőnek adott át, míg 2.272 m³ épületbontási tevékenységből származó válogatott és darált beton, valamint aszfalthulladék felhasználását saját kivitelezői tevékenysége során végezte el útalapba

⁴¹ Kfv.IV.37.627/2008/4. számú döntés

⁴² Csongrád Megyei Bíróság 5.K.20.200/2010/4. számú döntés

beépítés és telephely-kialakítás céljából, mindemellett nem vezette a 164/2003. (X.18.) Korm. rendelet szerinti nyilvántartást, és az éves adatszolgáltatási kötelezettségének csak pótlólag tett eleget. E három tényállásból a hatóság az engedély nélküli hulladékkezelést minősítette a legsúlyosabbnak, és ennek keretében 38.093.463 Ft hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte a felperest. A bíróság elsőként azzal érvelt, hogy a felperes maga sem vonta kétségbe, hogy a közigazgatási határozat a legsúlyosabban minősülő tényállást helyesen határozta volna meg. A bírságot a jogszabályi előírásokat többszörösen megszegte, tevékenységét engedély nélkül végezte. A környezetvédelmi hatóság által legsúlyosabbnak ítélt ezen magatartás mint súlyos jogsértés pedig önmagában nem tekinthető olyan csekélynek, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen. Így a bírság kiszabása nem volt mellőzhető.⁴³ Egy másik esetben a közigazgatási határozat jogszerűségét vitató felperes olyan 1.325.628 tonna, EWC 17 01 07 kódszámú hulladékot szállított. Rendelkezett ugyan hulladékok szállítására engedéllyel, azonban ezt a hulladéktípust az engedélye nem tartalmazta, így ezen kódszámú hulladékot engedély nélkül szállította. További jogsértést valósított meg azzal, hogy a hulladékgazdálkodási tervét határidőn túl nyújtotta be a hatóságnak. A hatóság súlyosabb jogsértésnek az engedély nélküli hulladékszállítást tekintette, melyet – hivatkozva több korábban hozott bírósági ítéletre – nem lehetett csekély mértékűnek tekinteni.⁴⁴

A hivatkozott fenti ítéletek nem hagynak kétséget afelől, hogy a csekély súly vizsgálatának ki kell terjednie a több tényállás alapján megállapított bírságolási eljárásokra is. Bár erre vonatkozóan érvelést ezen ítéletek nem tartalmaznak, azonban más bírósági döntések részletesen elemzik e jogértelmezésnek az alapját a több tényállású ügyekben is. Mivel a Korm. rendelet 4.§-a valamennyi bírságolási eljárásra érvényes eljárási szabályokat határozza meg korlátozó, kizáró rendelkezés nélkül, ezért a jogsértés csekély súlyának mérlegelését sem lehet csak meghatározott jogsértésekhez kapcsolni, illetve meghatározott jogsértések tekintetében kizárni, azt valamennyi, a rendelet szerinti esetekben is alkalmazni kell. Kizáró rendelkezés hiányában ezért akkor is helye lehet a bírság kiszabás mellőzésének, ha arra egyébként a több tényállás után kerül sor.⁴⁵

5. Összegzés

A hivatkozott ítéletek alapján a bírói gyakorlatból az rajzolódik ki, hogy egyértelmű felhatalmazást kaptak a környezetvédelmi hatóságok a bírság mellőzésére, ha annak alapját képező jogsértés súlyát csekélynek ítélik meg. Azonban a jogalkotó e fogalmi kört nem töltötte ki tartalommal, viszonyítási alapot sem adott. Hasonló jogintézmény a környezetjogban nincs, így ennek tartalmát a hatósági és a bírósági gyakorlatnak kellett megkísérelni kitölteni. A kivethető bírság összegének minimumának meghatározását ismeri e jogterület. A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól

⁴³ Zala Megyei Bíróság 7.K.21.221/2009/8. számú döntés és ezzel megegyezően érvel a Fejér Megyei Bíróság 8.K.22.029/2010/12. számú döntésében is.

⁴⁴ Székesfehérvári Törvényszék 8.K.22.055/2011/6. számú döntés, melyet a Kúria Kfv.II.37.597/2012/8.számú döntésével hatályában fenntartott

⁴⁵ Kfv.III.37.770/2012/6.számú döntés

szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 34. § (5) bekezdése szerint vízszennyezési vagy a csatornabírságot nem kell kivetni, ha a kiszámított bírság összege egy kibocsátásra számítva kevesebb, mint 50.000 Ft. Ilyen objektív alapú előírást a jogalkotó a hulladékgazdálkodási bírságok esetében nem adott. Bár ilyen szempontú megoldás egy esetleges újra kodifikálás esetén megfontolandó a jogalkotó számára. A szabályozás kritikájaként fogalmazható meg az is, hogy a hatályos szabályozásban e kérdéskörben duplikálás következett be, mikor a Ht. 86. § (3) bekezdése megismételte a rendeleti szintű szabályozást, így jelenleg ugyanaz a rendelkezés egyszerre két jogforrási szinten is jelen van.

Vizsgált bírósági döntésekre mindegyikére azonban igaz az, hogy mellőzés okát negatív irányból közelítik meg, hiszen mindegyik eset abból az érvelési folyamat eredményéből indul ki, hogy a hatóság a jogsértést nem tekintette csekély súlyúnak.

A Korm. rendelet ezen rendelkezése 2002. január 1-i hatálybalépése óta nem változott. A bírói gyakorlat egyes esetkörökben nem tudott az eltelt egy bő évtized ellenére egységes tartalmat adni a vonatkozó rendelkezéseknek. Az adminisztratív jogsértések körébe tartozó tényállások vonatkozásában tudott meghatározni olyan jogértelmezést, mely határozottabban meghúzza a határvonalat a csekély és a nem csekély súlyú jogsértések között. Az adminisztrációs kötelezettségek teljesítésének elmulasztása nem lehet csekély súlyú, mert ezen esetekre határozott meg szankciókat a jogalkotó. A kötelezettségek hibás teljesítésének esetén azonban a csekély súly vizsgálataira vonatkozó szabály inkább kiegészítő, megerősítő szerepet kaphat. Ez fakad abból is, hogy a Korm. rendelet szerint az adatszolgáltatási, nyilvántartási, és bejelentési kötelezettségeknek a jogszabályokban meghatározottaknak nem megfelelő teljesítése esetén a bírságot legfeljebb 200.000 forintban állapíthatja meg a hatóság. Ennek összege tehát 0 és 200.000 forint határozható meg a jogsértés súlyától függően. Így elméletileg lehetséges a bírságösszeg 0 forintban történő megállapítása is, amelyhez legfeljebb a csekély súly 4. § (2) bekezdés szerinti megállapítása kiegészítő jelleggel kapcsolódhat.

Nem egységes, némely esetben ellentmondásos a jogalkalmazás és a jogértelmezés az engedély nélküli és engedélytől eltérő jogsértések esetén. Míg a hatályba lépést követő első bírósági esetekből az volt kiolvasható, hogy az engedélynélküliség önmagában kizárja a csekély súly jellegének megállapíthatóságát, addig az időben később született döntések árnyaltabb kontextusba helyezték a 4. § (2) bekezdésben meghatározott jogszabályhely értelmezését. Az látható, hogy a bíróságoknak nem sikerült egységesen egy olyan - komoly műszaki elemeket is magában hordozó - kérdésben állást foglalni, mely esetek tartoznak a jogalkotó által meghatározni kívánt esetek körébe. Különösen nehéz feladat volt ez azokban az esetekben, mikor hosszabb-rövidebb engedély nélküli periódusok miatt szankcionálták a hatóságok a hulladékgazdálkodással foglalkozókat.

Az engedély nélküli hulladékgazdálkodás folytatásánál uralkodó elvnek kell tekinteni, hogy jelentős környezeti közérdek fűződik tevékenység engedélyezettségéhez. Mivel a jogalkotó nem tett különbséget az engedély nélküli állapotok között, ezért annak vizsgálata, hogy az milyen okból is áll az fenn, nem indokolt. Az engedély hiánya önmagában azonban nem zárhatja ki azt, hogy egy tevékenység ne lenne csekély súlyú. Ezen esetekben további szempontok vizsgálata szükséges.

Mivel a csekély jelleg vizsgálatára vonatkozó szabályt a Korm. rendelet az eljárási szabályok fejezet alatt tartalmazza, ezért a bíróság a rendszertani értelmezéssel helytállóan jutott arra a következtetésre is, miszerint ennek mivoltát valamennyi tényállás esetében vizsgálnia kell a hatóságnak. Ennek kritikájaként fogalmazható meg, hogy ezen érvelés alapján meghatározott jogértelmezés nincs teljesen összhangban a 3. § (6) bekezdésben foglalt azon előírással, miszerint amennyiben a bírság kiszabására e rendeletben foglalt több tényállás alapján is sor kerülhet, a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelteni kell kiszabni. De lege ferenda esetleges jogszabály-módosításnál, újra szabályozásnál e követelmény kezdő alapot adhat azon érvelésnek, hogy aki több tényállást valósít meg hulladékgazdálkodási tárgykörben, annak jogsértése ne lehessen csekély súlyú, azaz esete kerüljön ki az erre vonatkozó vizsgálat köréből.

Orsolya PAPIK*

In the footsteps of the agricultural product sales contract or the survival of the provisions of the agricultural product sales contract in the new Hungarian Civil Code

1. Introduction

In Hungary, which is also known as the breadbasket¹ of The Monarchy, the agricultural and food industry, have always played a key role. Natural conditions are excellent on the basis of international comparisons, and its climate allows the growth all of temperate crops.² Regarding to the importance of national agriculture and the particularities of agricultural products, the agricultural contracts require creation of special regulations, continuous revision of the rules and a strong role of judge-made law in domestic legal developments. Regulation of the agricultural contracts including the product's sales contract was radically transformed by the products of the legislative starting with the first law in 2013.

On the one hand changes mean the reform of the land trade rules because the Act CXXII of 2013 on Trade of Arable land came into effect. The act wants to set up a regulation which corresponds to the principle of the free movement of the capital and the principle of the free residence of the European Union.³ On the other hand changes mean the new Hungarian Civil Code which opened a new era in the history of the Hungarian private law.

* dr. jur., PhD. Student, University of Eötvös Lóránd, Faculty of Law, e-mail: papikorsi@gmail.com

¹ Scott Eddie: Mit bizonyítanak az 1882-1913-as statisztikai adatok: Magyarország valóban csak a Monarchia „éléskamrája” volt?, in: http://www.tti.hu/images/kiadvanyok/folyoiratok/tsz/tsz1982_3/eddie.pdf (12.12.2014.)

² Pap Melinda: A magyar mezőgazdaság lehetőségei a XXI. században, in: http://elib.kkf.hu/edip/D_13863.pdf (13.12.2014.)

³ About the trade of arable land Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*. 2008/9, 16., in <http://www.fomi.hu/honlap/magyar/szaklap/2008/09/2.pdf> (13.12.2014.); Holló Klaudia: Az elővásárlási jogról mint a földforgalom korlátozásának közvetett eszközéről, in http://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS_2014_jun.pdf (13.12.2014.); Holló Klaudia: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény földhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, in http://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS_2013_dec.pdf (2014.12.11.); Olajos István – Szilágyi Szabolcs: Az agrárjogot érintő legfontosabb változások Magyarországon 2011 és 2013 között, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 111-127.; 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, 2013. júli. 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 109-119.; Csák Csilla: A földtulajdoni és földhasználati viszonyok változása a rendszerváltástól napjainkig, *Agrár- és Környezetjog*, 2007/2.

This study attempts to examine the enforceable rules of the agricultural product sales contracts⁴ focus on the characteristics of agricultural product, comparing them with the results of previous legislation and case-law. The examination of the subject is limited to the domestic private law. The detailed analysis of the public restrictions like provisions of the Act CXXVIII of 2012 or the Act CLXVIII of 2011 will take place in an other study.

2. The concept of agricultural contracts, the agricultural product sales contracts in the system of agricultural contracts

A contract is concluded upon the mutual and congruent expression of the parties' agreement intended to give rise to obligations to perform services and to entitlements to demand services.⁵ The definition also covers the scope of agricultural contracts. To illuminate the difference between a classic civil law contracts and agricultural contracts we must consider the specificities of agricultural law. It is a branch of law which based on private law, but the private autonomy is restricted. The reason for its limitations is the special importance of the agricultural land and agricultural product as regulatory subject. Limits deal with the property and property's inner content elements. The regulation of civil law gives the owner the freedom to do what they please, they can decide whether to use the thing owned or not, specify the manner in which they use it. The only limitation of the owner's decision is the obligation of proper exercise of rights. In contrast, the function of the property in agricultural law is subordinated to its use. The public law regulating the right of utilization is different as they refer to agricultural utilized land – as the basic, subject and instrument of activity–, or concern agricultural product and foodstuffs - as the result of agricultural activity. ⁶In the majority of agricultural contracts the freedom of contracts is restricted by the provision of a legal act. Based on the principle of freedom of contracts, we may assume that the parties are free to determine the contents of the contract. Dealing with the contents of agricultural contracts we often find mandatory provisions and if certain content items of the contract are prescribed mandatory by law, the contract shall come

⁴ Although nowadays we cannot find this contract under this title.

⁵ Act V of 2013 on the Civil Code 6:58. §

⁶ Kurucz Mihály: Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere, *Agrár-és Környezetjog*, 2007/2, 42.; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai: Útban a természeti erőforrások joga felé?, *Jogtudományi Közöny*, 62/3, 112-121.; Szilágyi János Ede: Gondolatok az agrárjog jogágiságával kapcsolatban, *Magyar Jog*, 51/9, 535-544.; Tanka Endre: Az agrárjog fogalma és helye a magyar jogrendszerben, *Magyar Jog*, 52/7, 394-404.; Fodor László: *Agrárjog: Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*, Debrecen, Kossuth, 2005; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások: Egyetemi jegyzet*, Szeged, JATEpress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Agrárjog: egyetemi jegyzet*, Szeged, JATEpress, 2011; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikai alapvetései, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni, 2010; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikja, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Miskolc, Novotni, 2008; Szilágyi János Ede: Agrárjogi dogmatika, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni, 2006; Szilágyi János Ede: Az agrárjog jogágisága, fejlődése, tárgya, módszere és rendszere, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog I.*, Miskolc, Bíbor, 2004.

into effect with such mandatory items included. ⁷The most typical appearance of the mandatory provisions can be observed in relation to the trade of agricultural utilized land. The provisions of the Civil Code and the XXV. PED are supplemented with mandatory provisions of the Act CXXII of 2013 on Trade of Arable Land. The legal act limits the scope of persons who can acquire the arable land,⁸ form the content of the contract. As the person who acquire the arable land must assume the obligation to use the arable land, right of use will not be assigned in the contract, in the notarized deed or in a private document providing conclusive evidence. He must fulfil the obligation of land-use, and assume that the land will not be sold within five years after the acquisition of property,⁹ there is no existing owed land use fee,¹⁰ and his entry into a legal transaction compassing the acquisition restrictions within five years prior to the acquisition wasn't established in court.¹¹

Not only does the mixed nature of the regulatory mechanism pry the agricultural contract out of plenty of private law, but the agricultural nature of a contract is based on the subject, object and the content of the contract. One side the subject of the contract is a farmer or a farm¹² and on the other side there is the acquirer, the processing companies, cooperatives, and warehouse or insurance companies. The direct object of the contract cannot be other than human behaviour, which is to exploit the land, agricultural products production, processing, distribution and warehousing. ¹³First of all, if we want to examine the system of agricultural contracts we must focus on the legal effect that the parties want to achieve. We can distinguish contracts that intent to (a) use the arable land, (b) production of agricultural product, (c) process, (d) sale, (e) storage, (f) insurance.¹⁴

Looking at the sources of law we can see that some of the agricultural contracts – leasehold contract, agricultural services contract – are regulated in the Civil Code and others are regulated by special legal acts. Metayage, shared farming, courtesy of land use are 'sui generis' agricultural contracts regulated by the Act CXXII of 2013 or the

⁷ Civil Code 6:60. §

⁸ Act CXXII of 2013 on Trade of Arable Land 9-11. §

⁹ Act CXXII of 2013 on Trade of Arable Land 13. §

¹⁰ Act CXXII of 2013 on Trade of Arable Land 14. §

¹¹ Act CXXII of 2013 on Trade of Arable Land 10. § (2). There is an Act on the prevention and exploration of the acquisition restrictions, this Act is the Act VII of 2014.

¹² Act CXXII of 2013 on Trade of Arable Land 5. § 20. section says this: agricultural farm: organizational basis for agricultural production factors operated for the same purpose (land, farm equipment and other assets), which is a basis for management because of the economic cohesion. Of course this concept only prevails in respect of the relevant Act but it can be considered as a starting point. The concept of agricultural farm can be examined from more points of view: the subject of concept, assets, entitlement to rights and duties. For details see Kurucz Mihály: Az agrárüzem, in: Vass János (edit.): *Agrárjog. Egyetemi jegyzet ELTE ÁJK*, Budapest, Osiris Kiadó, 1999, 14.; furthermore Orlovits Zsolt: A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése, *Gazdálkodás*, 52/4, 364; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012, 56/2, 119; Olajos István: Agrárüzemrendszer, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni, 2010, 195-201.

¹³ Vass 1999, 175.

¹⁴ Vass 1999, 175.

warehouse contract.¹⁵ The legislation relating to civil law shall be interpreted in accordance with the provisions of Civil Code.¹⁶ That is why we must pay attention to underlying principles of the Civil Code like Principle of good faith and fair¹⁷ dealing, Principle of reasonable conduct,¹⁸ or the Prohibition of abuse of rights.¹⁹ Furthermore, we have to observe the fundamental principles of contracts like the freedom of contracts,²⁰ Presumption of reciprocity²¹ or the Duty to cooperate and communicate information.²² Examining the specific characteristics of the agricultural product sales contract we can consider that this agreement is an agricultural contract because of its object, and this special feature in itself may call for different rules. The main subject matter is the sale, but other services like process or storage can be part of the contract. The basis of the legislation is the Civil Code – although this contract has not got a separate name – but the provisions of the Civil Code can be modified by Act of CLXVIII of 2011 on weather and other natural hazards affecting the management of agricultural production.

We can see that in the contractual system the agricultural contracts form a separate part. The subject, the direction and the purpose of the activity are those attributes that make an agricultural contract. In civil law, the agricultural products are considered to be consumable property ('res consumptibilis')²³ or fungible property ('res fungibilis').²⁴ In contrast with the method of the civil law, the agricultural law, and the agricultural contracts regulate the personal, the objective, the productive and the distributive terms of the production in regard to the purposes of the public security and public sanitation.²⁵ The fact patterns of the private law are influenced by the provisions

¹⁵ Act XLVIII of 1996 on Warehousing

¹⁶ Civil Code 1:2. § (2)

¹⁷ Civil Code 1:3. §

¹⁸ Civil Code 1:4. §

¹⁹ Civil Code 1:5. §

²⁰ Civil Code 6:59. §

²¹ Civil Code 6:61. §

²² Civil Code 6:62. §

²³ This category has already appeared in Roman jurisprudence and remained ever since. „May be consumed (or expendable) in general, any item with a proper use is the fact that consumes all or part" – writes Kolosváry Bálint in Szladits Károly (edit.): *Magyar Magánjog*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1942, 18.

²⁴ Szladits 1942, 20.

²⁵ Food safety and public health rules today cover the entire trajectory of agricultural products, refer to the topic: Komári Ágnes: Gondolatok a GM-szervezetek jogi szabályozásáról, különös tekintettel az élelmiszerbiztonságra, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/6., 3-25.; Tahyné Kovács Ágnes: A GMO-jelölés jogi jelentősége és a '37-es számú javaslat' bukása, *Agrár-és Környezetjog*, 2013/14, 99-116.; Szilágyi János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi szemle, A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata*, 6/2, 36-54.; Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 65-75.; Olajos István: Az élelmiszerlánc jogi rendszere, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 441-471.; Reiterer Zoltán: Hatósági tevékenységek az élelmiszerláncban, in:

of the public law and this system is the same in the case of the agricultural product sales contract.

3. The agricultural product sales contract

3.1. The doctrinal position of agricultural products sales contract

The introduction of the new Civil Code made a lot of major changes in our domestic legal-life. The experts of the agricultural contracts immediately noticed that the agricultural product sales contracts, which previously were listed as a separate type of contract in the Civil Code lost its autonomy, the rules have been placed in the rules relating to other types of contracts. Based on the freedom of contract,²⁶ the oral explanation and the general provisions on contracts the function of the creation of contract types is simply to make a frame for the differences from common rules and direct the parties and the application of law to create a well-finished and reasoned contract.²⁷ Dr László Villányi says the same about the contract types in the book of Hungarian Private Law: „*The Austrian Civil Code, the Prussian Land Recht and Code Civil have defined these traditional forms of contract in consideration of the pandectist jurisprudence of the 18th century, and the purpose of the creation of these contract types was to give an assortment of the provisions of the most common contracts, and these provisions were mainly interpretive rules of legal transactions.*”²⁸ The chief principle of the pandectist type-creation is the content of the contract, the type creation which focuses on the behaviour of the obligor of the main subject matters. Accordingly, the contract may be: (a) ‘dare’ (give), (b) ‘facere’ (make), (c) ‘non facere’ (tolerate), (d) ‘praestare’ (obligation to fulfil one’s commitment).

Of course, each contract cannot be classified into four groups for example the articles of associations do not form part of this types, and we cannot ignore the fact that a number of atypical, mixed or nameless contract born day after day. However, returning to the above standpoint, the purpose of the type creation is to support the parties, and accept the fact that we cannot select the perfect type-creative principle we can establish that the most common contract types of the capitalism have been placed in the Civil Code. Naturally, the type creation can follow other principles, and types can be created by the subject or the object of the contract. In the Civil Code we can just meet the separate category of agricultural contracts if the legislative body had committed other organizing principle.

Stipta István (edit.): *Doktoranduszok fóruma: Miskolc*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály, 233-237.

²⁶ Vékás Lajos: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*, Budapest, Akadémiai, 1977.

²⁷ Bíró György: *Átruházó szerződések Polgári Jogi Kodifikáció*, 2003, 5/2, 15.

²⁸ Villányi László: *Kötelmi típusok. Vegyes szerződések*, in Szladits Károly (edit.): *Magyar magánjog Kötelmi jog különös része*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadó vállalata, 1942, 1.

3.2. The agricultural product sales contract as a separate type of contract in the system of the Act IV of 1959 on the Civil Code

The first and original text of the Act IV of 1959 on the Civil Code had included the agricultural product sales contract in the chapter XXXVI. The rules on crop production and distribution contract were mandatory provisions, and the parties could not depart from the common provisions relating to the right and obligations of the parties except the possibility when the deflection was permitted by the Act.²⁹ Three main subtypes had made: (a) crop production contract, (b) animal rearing and fattening contract, (c) crop sales contract.

On the basis of the crop production contract the farmer had the obligation to grow plants and release the plants or parts of plants, and the contracting party had the obligation to cooperate, to take the crop and pay the consideration.³⁰ The Act contained similar provisions in respect of the animal rearing and fattening contract. The breeders or the farmer undertake an obligation for the supply of livestock defined by type and quantity, release the livestock, and the contracting party had the obligation to cooperate, to take the crop and pay the consideration. Overall, the public or the cooperative company – who distributed the agricultural products – defined the production and the details of the production.³¹ The Act itself has stated that only socialist organization could be the contracting party. In comparison, the agricultural sale contract - where the farmer can sale his crops or livestock produced of his own³²without control of the socialist enterprise - was overshadowed.³³ During this period the agricultural sales contract was the tool of the collection and redistribution of agricultural products.³⁴ These essential characters of the contract were changed by three comprehensive amendment of the Act. Those legal acts were Law-Decree No. 39 of 1967 on amending certain rules of civil law, Act IV of 1977 on the amendment and standard text of the Act IV of 1959 on the Civil Code of the Hungarian People's Republic and the Act XII of 1993 on amending certain rules of the Civil Code. The amendments of 1967 fundamentally changed the intended purpose of the contract. Of course, these changes were the results of the change of the country's economic order, especially the change of the economic management mode. Because of this amendment the crop sales contract became the most popular form, the crop production contract was used for make products with special properties. Based on the agricultural product sales contract the farmer undertook an obligation for the supply of agricultural goods

²⁹ Civil Code 422. §

³⁰ Civil Code 410. §

³¹ Prugberger Tamás: A mezőgazdasági termékértékesítési és szolgáltatási szerződés a gazdasági változások tükrében, *Jogtudományi Közlöny*, 1997, 52/9, 384.

³² Based on the agricultural product sales contract the farmer undertook an obligation for the supply of agricultural goods and/or produce of his own production or livestock that he himself had raised at a future date, and the contracting party had the obligation to take the crop and pay the consideration. Civil Code 422. §

³³ Sárándi Imre: Világgazdasági korszakváltások és a mezőgazdasági termékforgalom, *Szövetkezeti Kutató Intézet Közlemények*, 1986/192.

³⁴ Sárándi Imre: *A mezőgazdasági termékforgalom joga*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1986, 152.

and/or produce of his own production or livestock that he himself had raised at a future date and the contracting party had the obligation to take the crop and pay the consideration.³⁵ We can see that the most important elements of the contract had become the supply of own produced agricultural goods, services at a later date which I discuss in detail later. Furthermore, when the mandatory regulation system had ended, the parties could depart from the provisions of the agricultural sales contract upon mutual consent, provided it was not prohibited by a legal act.³⁶ The possibility of this departure was not satisfying, because there were four mandatory legal acts relating to this contract. These legal acts were Government Decree 54/1967. (XII.17.) on the agricultural product sales contract, Cabinet-Council Decree 3/1976. (II.7.), MÉM Decree 11/1967. (XII.31.) on arbitration preceding the enforcement of the claim arising from the agricultural product sales contract and Cabinet-Council Decree 14/1978. (III.1.). The above-mentioned legal acts regulated the specific performance,³⁷ the order of quantitative and qualitative objection,³⁸ and the transfer of the product³⁹ or the default in detail.⁴⁰ After the amendments of the Act XII of 1993 the agricultural product sales contract still remained an integral part of the Civil Code, totally integrated into the capitalism, although in many cases it was treated with proviso.⁴¹ With reference to this contract type the oral explanation of the private law was definitely enforced. Therefore, depending on the will of the parties either the sales-related or the work-related nature of the contract dominated.⁴²

Following this logic and the type creation of the Pandectists, the agricultural product sales contract is not a separate contract type anymore in the new Civil Code; its denuded and remaining provisions are divided into two contract-groups. The sales type agricultural product sales contract is regulated in the chapter entitled the subtypes of sales, among the general provisions of the sales contracts, the work-contract type of the agricultural product sales contract is settled among the work contracts known as agricultural services contract.⁴³

It can be concluded that the contracts tending to the production and the marketing of agricultural products have always been presented in the Civil Code in our country. Aiming to develop the taxonomy of enforceable rules, the legislative body primarily focused on the economical contents of the contracts,⁴⁴ resulting in the provisions of the agricultural product sales contract to be found in the rules of two

³⁵ Civil Code 410. §

³⁶ Civil Code 200. § (1)

³⁷ Decree 54/1967. (XII.17.) on the agricultural product sales contract 10. § or Cabinet-Council Decree 14/1978. (III.1.). 6-9. §

³⁸ Decree 54/1967. (XII.17.) on the agricultural product sales contract 12-15. §

³⁹ Decree 54/1967. (XII.17.) on the agricultural product sales contract 10-11. §

⁴⁰ Decree 54/1967. (XII.17.) on the agricultural product sales contract 17-20. §

⁴¹ Prugberger Tamás: A mezőgazdasági termékértékesítési és szolgáltatási szerződés a gazdasági változások tükrében, *Jogtudományi Közlöny*, 1997, 52/9, 385.

⁴² Prugberger Tamás, Csák Csilla: A termőföld és a mezőgazdasági termelési viszonyok korszerű rendezése, *Magyar Közigazgatás*, 1994/8, 489-497.

⁴³ Miskolczi-Bodnár Péter: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, XXXIV. fejezet, Az adásvételi szerződés altípusai.

⁴⁴ Verebics János: Az üzleti élet szerződésai az új Ptk.-ban, *Magyar jog*, 2013/10, 588.

contract-types. The application of law will decide that these provisions whether or not are safe enough for the parties. However, the prevailing oral explanation in the contractual law, the established contractual practice and case-law and contract-forms can help the parties.

3.3. Characteristics of agricultural products

The essential feature of the agricultural product sales contract is that its object is always an agricultural product. In the course of history, the agricultural product such as special thing got a special importance after World War II because in the devastated world the food become strategic raw materials and agriculture had its renaissance. The legislative body and the application of law from the application of special implied warranty provisions get to the creation of separate contract types.⁴⁵ The trend is similar in the post-war Hungary, and in other European legal developments. The western European countries from the establishment of the common market, and our country from the accession of 2004 were submitted to dual regulation.⁴⁶ In the field of agriculture community law give effect to the principle of national treatment⁴⁷ primarily with negative integration rules in relation to the immovable property, but in relation to the movable property – agricultural product – EU law apply positive and mandatory regulation. ‘Agricultural products’⁴⁸ means the products of the soil, of stock farming and of fisheries and products of first-stage processing directly related to these products.⁴⁹ If we are looking for the answer to the question ‘Why is the agricultural product so special?’, first of all we must examine the cyclic nature of the agriculture. According to the climatic conditions of our country we can grow many species of plants but usually only once a year. Therefore, they can be sold only once a year, when they become commodities. In a contractual relationship these characteristics require quick and precise work from both of the parties. By the time the animals have grown or

⁴⁵ Of course, there were different development paths in the socialist countries and Western European areas, but overall it can be stated that the agricultural sector has become a priority sector. The state interventions were widely accepted in Western countries after World War II. The Treaty of Rome was signed in such period. It had to be rectified those intervention mechanisms which were incompatible with the common market and had to be raised to Community level., and the Common Agricultural Policy was born. in http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.2.1.pdf (24.02.2015.)

⁴⁶ But we cannot ignore a third level for the agricultural law, nor the international regulatory level, especially where rules established under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) affect the circulation of agricultural products.

⁴⁷ A consolidated version of the Treaty on European Union and to the Treaty on the Functioning of the European Union Article 18

⁴⁸ Olajos István: A Közös Agrárpolitika kialakulásának és fejlődésének története, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 79-88.; Olajos István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni, 2008; Kurucz Mihály: *Az Európai agrárjog alapjai: Tananyag az Európai Szakjogász képzés számára*, Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Központ, 2003.

⁴⁹ A consolidated version of the Treaty on European Union and to the Treaty on the Functioning of the European Union Article 38.

the production cycle has ended, the farmer is in a ‘must sale situation’⁵⁰ because in this time of the year the specific agricultural products are available ‘en masse’ and the farmer has to sell them even if the previous contractual relationship between him and his partner has ended. Although agriculture is cyclical and there is a constant demand for agricultural products, the legislation should help to equalize the relationship between the supply and the demand. There are several solutions for this problem: (a) storage, (b) importation, (c) the process of the product.

The storage and processing require a new contract, but the subject of this contract can be the farmer itself, of course, but other performer of the market can also provide for this. A significant number of farmers do not have a container which is suitable for professional storage so he must ensure that some other way. This could be a solution if he use the container of the cooperative⁵¹ such as cooperative member or leave the goods in a warehouse.⁵² The storage of products is not always possible, and often not practical. Another further important feature is that at the end of the production cycle, the products possess the qualities that the buyer, customer and ultimately the consumer requires only for a short time. For this reason, very detailed regulation is necessary to determine the place and time of the performance, to settle the issue of transportation or to bear risks of damage. The legendary sentence of Sárándi Imre says ‘agriculture is not a factory, tomato is not a nut’ comes through for nearly thirty years later as well. The crop and livestock production are submitted to biological principles, natural factors, and we cannot avoid them even next to the largest human diligence. In many cases, the quantity or quality specified in the contract becomes impossible due to bad weather conditions. On the contrary, better-than-average weather conditions and the increased number of hours of sunshine can affect the duration of the performance in a positive way.⁵³ As already mentioned above, at the end of the production cycle, farmer will be ‘must sale situation’, depending on weather conditions oversupply may occur in the market, which may affect product prices on the producers adversely. In order to ensure a fair income for those who work in agriculture,

⁵⁰ Sárándi 1986, 175.

⁵¹ Hajós László: *Mezőgazdasági szövetkezetek az Európai Unióban*, Budapest, Mezőgazdasági Szaktudás, 2000; Horváth János: *A Szövetkezeti Gabonarak*, Budapest, Stephaneum Nyomda R.T. 1913; Ihrig Károly: *Szövetkezeti Ismeret*, Budapest, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, 1926; Bak Klára: A szövetkezeti tagsági jogviszony létrejöttének szabályozásáról egyes szövetkezeti törvények alapján, in: http://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS_2013_jun.pdf (21.02.2015.); Bobvos Pál: A szövetkezeti jogi jogviszony főbb jellemzői, in: Juhász Zsuzsanna (edit.), Nagy Ferenc (edit.), Fantoly Zsanett (edit.): *Sapientia sat: ünnepi kötet Dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 81-92.; Réti Mária: Cooperative Law in Hungary, in: Dante Cracogna (edit.), Antonio Fici (edit.) Hagen Henry (edit.): *International Handbook of Cooperative Law*, Heidelberg, Springer Verlag, 2014, 431-448.

⁵² Harsányi Gyöngyi: A logisztika és a kereskedelmi jog intézményeinek kapcsolódási pontjai a közraktározási jogviszony körében, *Jogtudományi Közöny*, 2013/4, 203-208.; Szilágyi János Ede: A közraktári szerződés, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog I*, Miskolc, Bíbor, 2004, 200-207.

⁵³ Szilágyi János Ede: A minőségi mezőgazdasági termelés és élelmiszer-előállítás jogintézményei, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 486-496.

in this case community law intervenes to the contractual relationships with mandatory provisions. The market regulatory intervention tool is used by the European Union to avoid market disturbances and thereby stabilize specific product sectors to ensure adequate standard of living. In this context, the European Union agrees to purchase the product offered in the intervening period corresponding to the quantity and quality requirements at an intervention price, store it for a certain time, and then release it through tenders.⁵⁴

Based on the above explained reason, we can see that agricultural products require different, additional regulation. The reason of this different regulation is the strategic importance of agriculture as a significant and essential sector.

3.4. Differences between Forward transactions for the sale and agricultural product sales contract

We cannot find the most important provisions of the supply contract⁵⁵ in the enforceable Civil Code anymore, although the prior Civil Code had some rules concerning it. We can find some of the earlier provisions in the chapter titled the subtypes of the sales contracts, "*Forward transactions for the sale of things defined by type and quantity*". Of course, in respect of the supply contract it was not necessary to define the indirect object of the contract by type and quantity. If the seller undertakes an obligation for the supply in the future of things defined by type and quantity, and the parties stipulate the range of discrepancy as to quantity by which the seller may deviate from the quantity fixed in the contract to either direction, the buyer shall pay the purchase price for the quantity actually supplied.⁵⁶ The subject of the contract is always movable property, often agricultural products. If the object of the sales contract is an agricultural product, we must examine the differences between the sales contract and the agricultural product sales contract. The most important distinction must be sought in the rules of the sales contract. A sales contract means any contract under which the seller undertakes to transfer the ownership of a thing to the buyer, and the buyer undertakes to pay the price thereof, and to take possession of the thing.⁵⁷ The most important motive is the transfer of the ownership, supply things defined by type and quantity in the future. In the case of the supply in the future, often the obligor does not have the object of the service in his possession at the time the contract is concluded, he must get it some way until the delivery date, this condition does not make the contract null and void, and it does not mean this is an impossible performance.⁵⁸ The method of obtaining is the essential difference which bound the forward transactions for the sale from the agricultural product sales contract. Regarding the agricultural product sales contract, the obligor can fulfil his obligation only with only own-produced agricultural goods, but when it comes to the forward transaction for sale, the method of

⁵⁴ Katóné Jancsok Zsuzsanna: A gabonaintervenció létjogosultsága az Európai Unióban phd értekezés 1., in: https://szie.hu//file/tti/archivum/Katone_J_Zs_phd.pdf (25.02.2015.)

⁵⁵ Civil Code 379-386. §

⁵⁶ Civil Code 6:231. § (1)

⁵⁷ Civil Code 6:215. § (1)

⁵⁸ Civil Code 6:107. § (1)

obtainment is not important, the obligor can produce on his own, he can buy it from somebody else, and he is only obliged to deliver the specified quality and quantity at the time of compliance. Those who enter the latter contract often do not have suitable arable land for the production of agricultural goods. The sharpest demarcation issues arise in the apropos of non-performance and impossibility of performance. While in case of an agricultural product sales contract, impossibility of performance can be proven if the amount specified in the contract could not grow because of the weather or other circumstances in the arable land of the obligor. Regarding to the forward transaction for sale, the obligor must obtain the amount of product even if he wished to produce it by himself.

According to the reasons explained above, we can see that in the period of time between entering into a contract and the time of settlement we have to count with a number of uncertainties. Agriculture as a sector depending on weather have a lot of risk, that is why the parties can stipulate the range of discrepancy as to quantity by which the seller may deviate from the quantity fixed in the contract to either direction. The difference can be bi-directional, so the smaller and the larger amount also covers contractual performance. It is necessary to note that the additional services which come up among the provisions of the forward transaction for sale are not the same as the additional services which are regulated in 6:125. § in the Civil Code. According to this if the obligor offers to supply services additional to those contracted, the obligee shall be entitled to refuse such additional services. If the obligee accepts the additional services, additional compensation shall also be provided in proportion to the additional services received according to the provisions on the payment of the contract price in terms of due dates and payment methods.⁵⁹ In the case of forward transaction for sale we have to imagine the amount which is necessary to specific performance in a scale and the amount between the upper and lower limits is acceptable and payment of the consideration will be suitable for the actual amount. In accordance with the foregoing, the additional services regulated in the 6:125. § in the Civil Code can be applied to the performance which is beyond the ends of the scale. If the seller supplies below the minimum prescribed quantity, the consequences for such non-performance shall be determined in due account of the contracted quantity.⁶⁰ In other words, the non-performance shall apply if the obligor gives the amount below the lower limit of the scale and the consequences of non-performance shall be established regarding to the optimal – located in the middle of the scale – amount. Performance exceeding the high end of the scale is not a non-performance, but in my view, provisions relating to the additional services regulated in the 6:125. § in the Civil Code can be applied.

If the seller undertakes an obligation for the supply of things defined by type and quantity in the future, the buyer shall have the right to withdraw from the contract until such time as the seller's offer for the delivery of supplies.⁶¹ Nevertheless, in case of default, the derogatory right of withdrawal is guaranteed by the Civil Code among the general provisions relating to non-performance⁶² but we can see that there is also an

⁵⁹ Civil Code 6:125. §

⁶⁰ Civil Code 6:231. § (2)

⁶¹ Civil Code 6:231. § (3)

⁶² Civil Code 6:140. § (1)

objective right of withdrawal in the Act. This objective right of withdrawal was found among the provisions of supply contract which are similar to the forward transactions for the sale. Under the Act IV of 1959 contracting party could withdraw from the contract anytime but he was obliged to compensate the damage to the supplier.⁶³ This provision was specified by point 'c' of GK number 16 that the contracting party had the general and derogatory right of withdrawal while the handover of the service did not happen. In case of the objective right of withdrawal, the limit is set at the moment of the offer of the performance preceding the moment of the handover. If the seller is to perform the contract in segments, and already offered to deliver a part of the services contracted, the buyer shall have the right to withdraw from the contract with respect to the part not yet offered. The buyer shall be held liable for damages caused to the seller through exercising the right of withdrawal or the right to terminate.⁶⁴ The provisions relating to termination shall apply in case of withdrawal in accordance with the new Civil Code⁶⁵ but if no restitution in kind is possible,⁶⁶ the contract may not be cancelled. If interim payment has happened, there is little chance to restore the original state, and indeed it would be inequitable application of the right of withdrawal that is why the provisions of the right of termination shall apply.

In practice, many farmers conclude agreements called 'sales contracts' or 'purchase contracts'. In these contracts the farmers occasionally have to obtain the missing quantity of the product from someone else, despite the fact that he intended to sell only the agricultural goods produced by himself, and the livestock he himself raised. In order to avoid errors and misunderstandings, it is necessary to distinguish between the two types of contracts we know and we shall enforce them during the construction of contracts, because this is the only way to achieve a contract which is suitable for the will of both parties.

3.5. Sales type of the agricultural product sales contract

A few provisions of the prior agricultural sales contract are also located in the chapter XXXIV, between the types of sales contracts. Accordingly, if the seller undertakes an obligation for the supply of agricultural goods and/or produce of his own production or livestock that he himself has raised at a future date, he shall be entitled to perform ten per cent below the quantity stipulated in the contract.⁶⁷ On this basis, we have to identify four important criteria, (a) the object of the contract is always agricultural goods, (b) product is the own production of the farmer, (c) must assign ownership of the product, (d) and the supply would be at a future date.

The name of the parties significantly changed compared to the rules of the prior Civil Code. Previously, the producer (farmer) and the contracting party had a contractual relationship. The new Civil Code, bearing in mind the doctrinal precision named the parties 'buyer' and 'seller'. However, in my view, the first name rather

⁶³ Civil Code 381. § (1)

⁶⁴ Civil Code 6:231. § (3)

⁶⁵ Civil Code 6:213. § (1)

⁶⁶ Civil Code 6:212. § (3)

⁶⁷ Civil Code 6:232. § (1)

expresses the essence of the relationship, because the most important feature of this kind of agreement is the production by itself, the creation of an achievement, or an intellectual product. Correlating with the forward transaction for sale, the most significant difference is the personal commitment of production. The seller must transfer the ownership of the agricultural goods produced on his own, specified in the contract at a future date, and the buyer has to pay the purchase price and receive the agricultural goods. While in the forward transaction for sale, in case of need, the buyer could purchase the product from anywhere, or he was obliged to purchase; in case of the sales type of the agricultural product sales contract, he is obliged to produce and raise (fatten) of his own. As we recorded in the chapter II of this study, the agricultural product sales contract is an agricultural contract, so sure to find a legal act that extend into dispositive system of civil law and confirm the above-mentioned with mandatory statutory provisions. The third section of the 21. § of the Act CLXVIII of 2011 on the weather and other natural hazards affecting the management of agricultural production⁶⁸ clearly states that under the point b of the second section of the Act LXXI of 1994 on Arbitration shall be deemed to be contrary to public policy the award which obliges the farmer, who in whole or in part is unable to supply the own-produced agricultural goods because of the 'force majeure' to replace the purchase or replace any other service or provide security with respect to the lack of the agricultural goods. In case of a forward sale where the seller is not required to transfer the ownership of own produced agricultural goods, this section cannot be used. The mandatory provisions of this Act – among other things – guarantee to the farmer the reduction of lease payments.⁶⁹ But in the context of the above, it should be noted that the cited provisions of the Act may not be used in all cases and contractual relationship only if the contracting party is a farmer established by the law, a client submitting uniformed application, registered by the agricultural and the rural development authority.⁷⁰ The legislature has taken over the rules of the former Civil Code to some extent, and has also changed it, because the question of quantity tolerance appears in respect of both acts. However, earlier plus / minus 10% deviation was allowed until the new Civil Code regulates only minus 10% tolerance, the transfer of the ownership of product which is 10% less than the amount stipulated in the contract also to be regarded as specific performance. The regulation has other aspects that we can see in the forward transaction for the sale, because there the positive and negative divisions were allowed, but the degree of the division was not stipulated. However, the regulation only influences the parties, since neither in the forward transaction for the sale nor in the sales type of the agricultural product sales contract were we able to find mandatory provisions, i.e. with certain exceptions, the precise definition of the issue of tolerance is left to the contractual freedom of the parties by the legislative body. The seller shall also be entitled to effect performance of the contract before the stipulated delivery date, provided that the buyer is notified in advance of commencement of performance while

⁶⁸ The Act creates a risk community due to managing the risks of natural disasters.

⁶⁹ Act CLXVIII of 2011 on the weather and other natural hazards affecting the management of agricultural production 22. §

⁷⁰ Act CLXVIII of 2011 on the weather and other natural hazards affecting the management of agricultural production 22. §

ample time is provided to him to make the necessary preparations. The question of the early settlement is affected by the legislative body in case of the common provisions relating to obligations. According to the 6:36. § of the Civil Code the obligee shall accept performance offered before the delivery date if that does not harm his relevant lawful interests, and if the obligor covers the extra costs which it entails. We can see that the rules of the early performance in the agricultural product sales contract are less strict, because we must guarantee a prior notice to the other party and, in this context, adequate time for preparation. The background of the regulation is the fact that agriculture depends on nature, because the amount of sunny hours and the amount of rainwater significantly influence the quality of the agricultural product. The agricultural products correspond to the characteristics specified in the contract just for a little time, that is why it is not only in the farmer's but also in the contracting party's interest that the received product has perfect quality and quantity even if this happens earlier than expected. A receipt is necessary and inevitable in the case of early performance, and the question is the due date of payment of the purchase price. According to the second section of 6:36. § of the Civil Code if performance is accepted before the delivery date, that shall not affect the other party's services in terms of delivery times. The most practical case happens if the parties settle the question in the contract, and then regulate the contracting party's debt obligations in case of the early performance of the farmer. However, if the contract does not contain a provision to that effect, the question is the applicability of the Civil Code. 6.36. §. In my opinion, the agricultural product sales contract is a contract wherein the variability of the performance date is a key element of the contract, where the parties involved in the legal transaction are aware the practical significance of that. On the other hand, the conclusion of the contract and the date of performance are always different, so there is usually an opportunity for the parties to carefully prepare the performance of the contract, and for separate funds. On this basis, in my view, the early performance of the agricultural product sales contract practically needs to receive the other party's performance. Although in the trade system of agricultural products the forward transaction for sales contract is also a common type of contract. It can be seen that for everyone who intends to purchase own-produced agricultural goods, the sales type of the agricultural product sales contract is more favourable, also providing more guarantees and special forms of regulation, even if the quantity of rules placed in the Civil Code was significantly reduced after the entry into force of the new Civil Code.

3.6. Sales contracts for the supply of agricultural goods produced with the buyer's involvement

If the seller undertakes an obligation for the supply of agricultural goods and/or produce of his own production or livestock that he himself has raised at a future date, and based on the parties' agreement the buyer is required to provide assistance to facilitate performance, and to provide information to the seller in that context, the seller shall cooperate in the provision of such service by following the instructions communicated.⁷¹ Observing the cited sections of the Civil Code we can see

⁷¹ Civil Code 6:233. §

that the sales contracts for the supply of agricultural goods produced with the buyer's involvement strongly resembles work contracts. To prove it, we need to examine the key features of the contract, which are as follows: (a) the object of the contract is always agricultural goods, (b) product is the own production of the farmer, (c) must assign ownership of the product, (d) and the supply would be at a future date, (e) the buyer is required to provide assistance to facilitate performance.

Of course, in this contract type the ownership of the agricultural product is transferred, so it is positioned dogmatically correctly between the subtypes of the sales contracts, but we can see that the other party's services, the advance, the intermediate services mean connecting point for the work contract. The difficulty of separation is not novel question in the Hungarian Civil Law, as Gustav Vincenti in the book *Hungarian Private Law* describes the issue: *"It is possible that the same transaction mentions both components of the work contract and other contract of the private law. Thus, if the object of the contract the production of movable property and services, the transaction can be qualified as a purchase transaction, especially when the object of the contract is to supply fungible property, in which case the performance validly happen with the supply of product produced even before the contract or after, providing that it is in conformity with the agreed conditions. The question is whether such a case, the rules of the sales contract or the work contract should be used when they differ from each other."*⁷²

Looking at the services of the parties, it becomes clear that the buyer (the contracting party) provides an intermediate service, supply seed or pesticide, and above all he is responsible for providing the related information as well. The seller shall cooperate in the provision of such service by following the instructions communicated. However, if we accept the premise that this type of contract is enriched with elements of work contracts, invoking the provisions of the work contract we can conclude that the farmer has the right to examine the services supplied by the buyer (contracting party). If a buyer gives unreasonable or unprofessional instructions, the farmer shall be obliged to warn him thereof. The farmer shall refuse to comply with such instructions if compliance would constitute an infringement of the law or any administrative decision, or it would jeopardize the safety or property of others.⁷³ According to the previous practice of the court, if it subsequently became known that the service provided by the contracting party suffered quality problems, the party providing services was responsible for the damages, too.⁷⁴ Thus the underlying transaction broadens with another cross-obligation.⁷⁵ This cross characteristic means that in most of the cases consideration is required for the buyer's supply and information. The seller shall pay the contracted price for the buyer's service provided to facilitate performance, and shall repay the part of any production advance received from the buyer that is not covered by the purchase price even if the production result is insufficient to cover such payments.⁷⁶ The seller is obliged to account for advance payment given by the contracting party and the services relating to facilitate the performance. This is usually

⁷² Vincenti Gusztáv: A vállalkozási szerződés, in: Szladits (edit.): 1942, 644.

⁷³ Civil Code 6:240. § (2)

⁷⁴ Orlovits Zsolt: *Szerződéskötés, szerződéses kötelmek az agrárpiacokon*, Budapest, Szaktudás Kiadó Ház Zrt., 2012.

⁷⁵ Miskolczi-Bodnár 2013.

⁷⁶ Civil Code 6:233. §

done by offsetting them to the purchase price. Agriculture is also a cost-intensive industry, and the costs mostly appear in the first part of the production process. It is sometimes necessary that producers are helped at the beginning of the production process, and it is important to note that all the risks of production shall be borne by the farmer before the performance.

We can consider that in case of sales contracts for the supply of agricultural goods produced with the buyer's involvement, the cooperation between the parties is particular and in many cases similar to work contracts. The cross characteristic of the legal relationship requires a number of additional rules to be taken into account, among which the Code highlighted the settlement-obligation of the parties. However, the contracting parties can ensure with many other provisions that their legal relationship can be regulated by provisions sufficiently detailed and are appropriate to their will.

3.7. Agricultural services contract

Certain provisions of the service-related nature of the agricultural product sales contract can be found in Chapter XXXVII of the new Civil Code. Under an agricultural services contract the contractor undertakes to keep the customer's animals and to grow crops on the customer's land, and the customer undertakes to pay the contracted fees for such services.⁷⁷ The contract carries the marks of work contracts, that is why the direct object of the contract is a result achieved by work, and the indirect object is agricultural goods. In practice, the customer's day-old chicks, piglets were handed over to the contractor who provides them the time to reach slaughter weight, but often but often pregnant breeding outsourcing is involved, and the task is the education and the fattening of the population. The most significant difference compared to the earlier studied sales type is that in the contractual relationship does not happen - in respect of the main service at least - ownership transfer. The contractor undertakes to rear and fatten the animals of the customer, achieves results using his expertise. Between the parties only the transfer of possession takes place. The transfer of possession will take place twice; first, when the business starts, and then at the time of the fulfilment of the contract, when the contractor delivers it to the customer. If the contractor undertakes to grow crops on the customer's land, it is important to touch upon the basics of rights *in rem*. According to the ultimate provisions of the acquisition of accretions, the owner of a parcel of land shall acquire ownership of everything that has become part of the land subsequently, except if it belongs to another person under any title.⁷⁸ But any person who has a right in respect of a thing of another person, which entitles him to take possession of products, produce or progeny, shall acquire ownership by separation if he has not previously acquired ownership thereof.⁷⁹ We must emphasize, therefore, that the land is not owned by the contractor, and he does not has a legal right which entitles him to get the ownership of the population growth. That is why among other things the legal right cannot be a leasehold contract. In these cases he would be entitled by law to collect the proceeds thereof and necessarily transfer of ownership should

⁷⁷ Civil Code 6:255. § (1)

⁷⁸ Civil Code 5:51. §

⁷⁹ Civil Code 5:50. § (1)

pursue it. In respect of the other contracting party, the leasehold contract also raises a question. The Act uses the expression 'customer's land' so we can infer rightfully that the customer of this contract can only be the owner of the land. In pursuance of leasehold contract, the lessee shall be entitled to collect products, so in this case the agricultural services contract can also be interpreted if we burst the limits of literal interpretation, because in this case there is no transfer of ownership either. The agricultural services contract is a contract of pecuniary interest, where the contractor is obliged to create result achieved by work, and the customer is obliged to pay the contracted fees for such services. Between the provisions of the agricultural services contract the Civil Code does not dispose explicitly of the obligation of acceptance of the customer, but we can infer it on the basis of the general rules on work contracts.⁸⁰ In the event of nullification of the contract due to any disease of the animals or plants, the contractor shall not be held liable if such disease has occurred in consequence of unavoidable circumstances beyond his control. In that case the contractor shall be entitled to commensurate remuneration.⁸¹ We talk about impossibility when the whole crop is destroyed, but even if they only occur in lower growth than expected. Sections 6:179. § – 6:182. § of the Civil Code between the general provisions on contracts dispose the impossibility of performance. If performance has become impossible, the contract shall be terminated. We can find special provisions about the impossibility of performance between the provisions of services contracts, but these provisions are overwritten by rules of impossibility of the agricultural services contract. The codifiers of the Civil Code justified the difference that the application of the general rules of the services contract would be unfair in the agricultural services contract.⁸² We cannot ignore the responsibility and liability for damages in connection with the issue of impossibility of the contract. Liability for damages starts when responsibility ends.

The Contractor shall be exempted from responsibility but only to the relatively strict rules and evidence. Namely the contractor shall not be held liable if such disease has occurred in consequence of unavoidable circumstances beyond his control. Examining the question of responsibility at the customer's side we cannot find special provisions between the rules of the agricultural services contract. Therefore we must proceed that the impossibility of performance is a case of non-performance. About the relief of liability the provisions of the 6:142. § Civil Code shall apply, and it states that the person who causes damage to the other party by breaching the contract shall be liable for such damage. The said party shall be relieved of liability if able to prove that the damage occurred in consequence of unforeseen circumstances beyond his control, and there had been no reasonable cause to take action for preventing or mitigating the damage. If relating to the rules of liability for any loss caused by non-performance volume loss due to illness, damages cannot be installed anywhere, it automatically enters the rules of liability for damages.⁸³ The owner is entitled to bear the liability for

⁸⁰ Civil Code 6:238. §

⁸¹ Civil Code 6:255. § (2)

⁸² Miskolczi-Bodnár 2013

⁸³ Gyarmati Sándor: Veszélyviselés a termékértékesítési szerződések körében, *Jogtudományi Közlemény* 47/3-4, 1992, 137.

damages for which no compensation can be demanded from anyone.⁸⁴ If the contractor can demonstrate that he is not responsible for the impossibility of performance, he is entitled to a proportionate remuneration. However, the same conclusion can be made if we interpret the rules of impossibility of the services contract. If performance becomes impossible for a reason that cannot be attributed to either party and the cause of impossibility has occurred within or beyond the control of both parties, the contractor shall be entitled to a proportionate amount of the remuneration for the work done and for his expenses.⁸⁵ As we saw in the case of sales contracts for the supply of agricultural goods produced with the buyer's involvement, the customer can help the contractor's work with the number of devices (binder twine, containers, fertilizers, plant protection). In contrast with the animal rearing and fattening or the plant produced whose ownership has never been transferred to the contractor, the ownership of thing delivered in advance or accounted pass to the contractor. However, payment of the consideration for the customer will only be made at a later date, at the same time with the performance of the agricultural services contract. However, the payment of the purchase price at a later date does not depend on the fact that in event of the termination of the contract, the contractor is entitled to remuneration or not. The producer shall not be entitled to refuse the repayment of services performed by the customer on account or as prepayment on the grounds that such repayments cannot be covered by the results of production.⁸⁶

We can see that certain rules of the previous service type of the agricultural product sales contract have been placed here, although less provision govern this contractual relationship, but the earlier case law and legal literature here will help the enforcement of law. And, of course, due to the permissive regulation, the parties can share the contractual risk, if a public norm doesn't regulate differently.

4. Final Thoughts

Initial formations of the agricultural product sales contract have appeared in capitalism, and survived a lengthy development, and they are still present in legal systems. Although the codification of the private law thinned the relevant provisions, they did not disappear. The new code does not have provisions regarding the mandatory phrasing of the contract, and it does not regulate the determination of the quantity and quality, or the method of examination. When it comes to the agricultural product sales contract for several years, the new Civil Code keeps silent. If we only see this contract with a private law approach, we can simply say that the contractual will of the parties can fully prevail because of the lack of mandatory provisions. We must also remember the system of public law restrictions relating to the agricultural law, as a result the regulation of agricultural law is always multi-level, and the private autonomy is limited on several levels. Restrictions on the one hand, of course, bind the parties and limit the room for manoeuvre, but on the other hand, they consider the underlying social and economic conditions of the relationship in a predictable and narrow bed.

⁸⁴ Civil Code 5:22. §

⁸⁵ Civil Code 6:248. § (1) c)

⁸⁶ Civil Code 6:255. § (3)

Thus, the provisions of Civil Code mean the doctrinal foundation, and those mandatory public provisions which are built on the rules of the Civil Code restrict the enforcement of the contractual freedom of the parties, and make the relationship clearly diversifying from the classic civil law contracts. The group of agricultural contracts including the product sales contract stands out from the sea of private law as neither the Civil Code nor any other form of legislation defines them as a group of agricultural contracts. Agricultural contracts do not and cannot disappear, because the agricultural product, the foods as the most basic needs of humans will always keep them alive.

PAPIK Orsolya*

A mezőgazdasági termékértékesítési szerződés nyomában, avagy a
mezőgazdasági termékértékesítés normáinak továbbélése az új Ptk.-ban

1. Bevezető gondolatok

A Monarchia éléskamrájaként¹ is emlegetett Magyarországon az agrárium és élelmiszeripar a történelem során egyértelműen kulcságazatnak minősült. Természeti adottságai nemzetközi összehasonlítások alapján is kiválóak, éghajlata pedig lehetővé teszi valamennyi mérsékeltövi növény termesztését.² A hazai agrárium jelentőségére valamint az agrártermékek sajátosságaira tekintettel az agrárszerződések a hazai jogfejlődés során speciális szabályok megalkotását, a szabályok folyamatos revízióját, és a bírói joggyakorlat erőteljes jogalakító szerepét kívánták meg. Az elmúlt néhány év jogalkotási produktumai az agrárszerződések, s köztük a termékértékesítési szerződés szabályozását is gyökeresen átalakították.

A változások egyfelől a földforgalmi szabályok megújulásában jelentkeztek, hiszen a hatályba lépett 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról az Európai Unió tőkeáramlásra és a letelepedési jogra vonatkozó szabályaival összhangban álló szabályozási struktúrát kíván bevezetni.³ A változások másik pillérét az új Polgári Törvénykönyv (továbbiakban Ptk.) jelenti, hiszen hatályba lépése új korszakot nyitott a magyar magánjog történetében.

* dr. jur., PhD hallgató, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, e-mail: papikorsi@gmail.com

¹ Scott Eddie: Mit bizonyítanak az 1882-1913-as statisztikai adatok: Magyarország valóban csak a Monarchia „éléskamrája” volt?, in: http://www.tti.hu/images/kiadvanyok/folyoiratok/tsz/tsz1982_3/eddie.pdf (2014.12.12.)

² Pap Melinda: A magyar mezőgazdaság lehetőségei a XXI. században, in: http://elib.kkf.hu/edip/D_13863.pdf (2014.12.13.)

³ A földforgalomról részletesen lásd Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 16., in: <http://www.fomi.hu/honlap/magyar/szaklap/2008/09/2.pdf> (2014.12.13.); Holló Klaudia: Az elővásárlási jogról, mint a földforgalom korlátozásának közvetett eszközéről, in: http://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS_2014_jun.pdf (2014.12.13.); Holló Klaudia: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény földhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, in: http://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS_2013_dec.pdf (2014.12.11.); Olajos István – Szilágyi Szabolcs: Az agrárjogot érintő legfontosabb változások Magyarországon 2011 és 2013 között, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 111-127.; 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, 2013. júl. 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem*, 2013, 109-119.; Csák Csilla: A földtulajdoni és földhasználati viszonyok változása a rendszerváltástól napjainkig, *Agrár- és Környezetjog*, 2007/2.

Jelen tanulmány kísérletet tesz az egykori mezőgazdasági termékértékesítési szerződés megmaradó hatályos szabályainak elemzésére. A vonatkozó nemzetközi joganyag és joggyakorlat feldolgozása meghaladná jelen tanulmány kereteit, így a téma vizsgálata a belföldi, magánjogi joganyagra korlátozódik, elsősorban a mezőgazdasági termék sajátosságaira tekintettel történik, összevetve a korábbi szabályozás és a joggyakorlat eredményeivel. A jelen szerződéstípus esetén érvényesülő közjogi korlátok, mint a 2012. évi CXXVIII. törvény vagy a 2011. évi CLXVIII. törvény rendelkezéseinek részletes feldolgozására, és beépítésére egy másik tanulmányban kerül majd sor.

2. Az agrárszerződés fogalma, a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés az agrárszerződések rendszerében

A szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.⁴ A definíció természetesen az agrárszerződések körét is lefedi, egy klasszikus polgári jogi szerződés és az agrárszerződések közötti különbség megvilágításához az agrárjog jogági sajátosságait kell figyelembe vennünk. Olyan jogterülettel állunk ugyanis szemben, amely alapvetően magánjogi alapokon nyugszik, de a magánjogi privátautonómia korlátozásokkal terhelt. A korlátozások háttérben végső soron a föld és a mezőgazdasági termék, mint szabályozási tárgy kiemelt jelentősége áll. A megszorító szabályok érintik a tulajdont és annak részjogosítványait is.

A polgári jogi szabályozás a tulajdonos számára megadja azt a szabadságot, hogy tulajdonával azt tegyen, ami akar, eldöntheti, használja-e a tulajdonában álló dolgot, avagy sem, meghatározhatja azt, milyen módon használja azt, a tulajdonos döntésének egyetlen korlátja a rendeltetésszerű joggyakorlás kötelezettsége. Ezzel szemben a tulajdonjog funkciója az agrárjogban a használatnak alárendelt. A használati és a hasznosítási jogosultságok erőteljes közjogi szabályozása eltérő aszerint, hogy azok a mezőgazdasági földre irányulnak, illetőleg a mezőgazdasági termékekre és az élelmiszerre, mint az agrártevékenység eredményére vonatkoznak.⁵ Az agrárszerződések túlnyomó többségében a szerződéses szabadság korlátozását figyelhetjük meg valamely

⁴ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 6:58. §

⁵ Kurucz Mihály: Az agrárjog tárgya, fogalma, alapelvei és rendszere, *Agrár-és Környezetjog*, 2007/2, 42.; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai: Útban a természeti erőforrások joga felé?, *Jogtudományi Közöny*, 62/3, 112-121.; Szilágyi János Ede: Gondolatok az agrárjog jogágiságával kapcsolatban, *Magyar Jog*, 51/9, 535-544.; Tanka Endre: Az agrárjog fogalma és helye a magyar jogrendszerben, *Magyar Jog*, 52/7, 394-404.; Fodor László: *Agrárjog: Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*, Debrecen, Kossuth, 2005; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások: Egyetemi jegyzet*, Szeged, JATEpress, 2014, Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Agrárjog: egyetemi jegyzet*, Szeged, JATEpress, 2011; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikai alapvetései, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni, 2010; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikája, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Miskolc, Novotni, 2008; Szilágyi János Ede: Agrárjogi dogmatika, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni, 2006; Szilágyi János Ede: Az agrárjog jogágisága, fejlődése, tárgya, módszere és rendszere, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog I.*, Miskolc, Bíbor, 2004.

jogszabályi rendelkezés következtében. A szerződési szabadság elvéből kiindulva joggal feltételezhetnénk, hogy a felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát, gyakran azonban az agrárszerződések tartalmát illetően kógens előírásokkal találkozhatunk és amennyiben jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.⁶ A kógens normák beékelődésének egyik legtipikusabb megjelenése a mező-és erdőgazdasági hasznosítású földek forgalma kapcsán figyelhető meg. A Ptk. és a XXV. számú Polgári Elvi Döntés az ingatlan-átruházási szerződés érvényességéről előírásai kiegészülnek a 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról kógens rendelkezéseivel. Így a jogszabály korlátozza a földet megszerzhető személyek alanyi körét,⁷ alakítja a szerződés tartalmát, hiszen a földet megszerző személynek az átruházásról szóló szerződésben, közokiratban vagy teljes bizonyítóerejű magánokiratban vállalnia kell, hogy a földet maga használja, használatát másnak nem engedi át. Ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségnek, továbbá vállalja, hogy a földet a tulajdonszerzéstől számított 5 évig nem idegeníti el,⁸ nincs fennálló földhasználati díjtartozása,⁹ illetve a szerzést megelőző 5 éven belül nem állapították meg, hogy a szerzési korlátozások megkerülésére irányuló jogügyletet kötött.¹⁰

Az agrárszerződéseket azonban nemcsak a szabályozási mechanizmus kevert jellege emeli ki a magánjog rengetegéből. A szerződés alanya, tárgya, tartalma alapján minősíthető valamely szerződés agrárszerződéssé. A szerződés alanya egyik oldalon ugyanis mezőgazdasági termelő, vagy mezőgazdasági üzem,¹¹ másik oldalon pedig a termeltető, felvásárló, feldolgozó vállalat, szövetkezet, közraktár vagy biztosító stb. A szerződés közvetlen tárgya nem más, mint az emberi magatartás, amely a föld hasznosítására, mezőgazdasági termék előállítására, feldolgozására, értékesítésére, raktározására irányul.¹² Az agrárszerződések rendszerét elsőként a felek által elérti kívánt joghatás alapján vizsgálva megkülönböztetünk olyan szerződéseket: (a) a

⁶ Ptk. 6:60. §

⁷ 2013. évi CXXII. törvény a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról 9-11. §

⁸ 2013. évi CXXII. törvény a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról 13. §

⁹ 2013. évi CXXII. törvény a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról. 14. § (1)

¹⁰ 2013. évi CXXII. törvény a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról 10. § (2) A szerzési korlátozások megkerülésének feltárásáról és megakadályozásáról önálló törvény, a 2014. évi VII. törvény is rendelkezik.

¹¹ 2013. évi CXXII. törvény a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról 5§ 20. pontja így fogalmaz: *mezőgazdasági üzem*: az azonos céllal működtetett mezőgazdasági termelési tényezők (föld, mezőgazdasági felszerelés, egyéb vagyonelemek) szervezeti alapegysége, amely a gazdasági összetartozás révén gazdálkodási alapegység is. E fogalom természetesen csak az adott törvény vonatkozásában érvényesül, de kiindulópontként tekinthetünk rá. Az agrárüzemet több szempont szerint vizsgálhatjuk, megjelenhet úgy, mint: forgalom tárgya, vagyonösszesség valamint jogok és kötelezettségek hordozója. Az agrárüzem vonatkozóan részletesen lásd: Kurucz Mihály: Az agrárüzem in: Vass János (szerk.): *Agrárjog. Egyetemi jegyzet ELTE ÁJK*, Budapest Osiris Kiadó, 1999., 14.; továbbá Orlovits Zsolt, A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése, *Gazdálkodás*, 52/4, 364.; valamint Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, *Gazdálkodás*, 2012, 56/2, 119.; Olajos István: Agrárüzemrendszer, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni, 2010, 195-201.

¹² Vass 1999, 175.

termőföld használatára, (b) a mezőgazdasági termék előállítására, (c) feldolgozásra, (d) értékesítésre, (e) tárolásra, és (f) biztosításra irányulnak.¹³

A jogforrásokat vizsgálva láthatjuk, hogy az agrárszerződések egy része – mezőgazdasági haszonbérlet, mezőgazdasági vállalkozási szerződés – a magánjogi kódexben került szabályozásra, míg mások a Ptk. kívül, külön jogszabályban. Ilyen sui generis agrárszerződés többek között a feles bérlet, részesművelés, szivességi földhasználat, melyeket a 2013. évi CCXII. törvény szabályoz vagy akár a közraktári szerződés.¹⁴ A polgári jogi viszonyokat rendező jogszabályokat azonban mindig Ptk. rendelkezésével összhangban kell értelmezni.¹⁵ Így a sui generis agrárszerződések vizsgálata során sem hagyhatjuk figyelmen kívül a kódex alapelveit, így a jóhiszeműség és tisztesség elvét,¹⁶ az elvárható magatartás tételét,¹⁷ a joggal való visszaélés tilalmát.¹⁸ Tiszteletben kell tartanunk továbbá a szerződéses jogviszonyokban érvényesülő alapelveket, így többek között a szerződési szabadság elvét,¹⁹ visszterhesség vélelmét²⁰ vagy az együttműködési és tájékoztatási kötelezettséget.²¹ Az agrárszerződések sajátosságait megvizsgálva tehát a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés agrárszerződés, hiszen közvetett tárgya a mezőgazdasági termék, ez a speciális dolog már önmagában eltérő szabályozást kívánhat meg. Az elérni kívánt joghatás tekintetében az értékesítés a legfőbb cél, de mellékszolgáltatásként tárolás vagy feldolgozás is megjelenhet. A szabályozás alapját – bár önálló név alatt nem jelenik meg – a Ptk. jelenti, amelyet azonban kógens szabályok, többek között a mezőgazdasági termelést érintő időjárás- és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény rendelkezései árnyalhatnak.

Láthatjuk tehát, hogy az agrárszerződések egy sajátos és jól elkülönült halmazt alkotnak a szerződéses rendszerben. A szerződés agrárjogi mozzanatát aláhúzza az alanyi jelleg, de még hangsúlyosabban a tevékenység iránya és célja is. Míg a mezőgazdasági termékre a polgári jogban elhasználható-elfogyasztható ('res consumptibilis'),²² illetőleg helyettesíthető ('res fungibilis')²³ dologként tekintenek, addig az agrárjogban, és így az agrárszerződésekben a termék előállítása személyi és tárgyi, termelési, forgalmazási viszonyainak feltételei nyerne szabályozást, a közbiztonság és a

¹³ Vass 1999, 175.

¹⁴ A közraktározásról az 1996. évi XLVIII. törvény rendelkezik.

¹⁵ Ptk. 1:2. § (2)

¹⁶ Ptk. 1:3. §

¹⁷ Ptk. 1:4. §

¹⁸ Ptk. 1:5. §

¹⁹ Ptk. 6:59. §

²⁰ Ptk. 6:61. §

²¹ Ptk. 6:62. §

²² A dolgok felosztása elfogyasztható illetve elfogyaszthatatlan dolgokra már a római jogtudományban megjelent és fennmaradt azóta is. „Elfogyasztható (vagy elhasználható) általában véve minden olyan dolog, melynek rendeltetésszerű használata abból áll, hogy részben vagy egészben elfogyasztassék” – írja Kolosváry Bálint in Szladits Károly (szerk.): *Magyar Magánjog*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1942, 18.

²³ „Helyettesíthetőnek akkor mondunk valamely dolgot, ha az a forgalmi és gazdasági felfogás szerint az egyes jogviszonyokban, mint a jogviszony tárgya, nem szokott egyedileg meghatározva szerepelni.” Szladits 1942, 20.

közegészségügy²⁴ céljának alárendelten, így a magánjogi tényállások közigazgatási normákkal itatódnak át, és nincs ez másként a termékértékesítés esetén sem.

3. A mezőgazdasági termékértékesítési szerződés

3.1. A mezőgazdasági termékértékesítés dogmatikai elhelyezkedése

A Ptk. hatálybalépése jelentős változásokat hozott a hazai jogéletben. Az agrárszerződésekkel foglalkozók rögtön észlelhették, hogy a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés, amely korábban önálló szerződéstípusként szerepelt a magánjogi kódexben elveszítette önállóságát, szabályai más szerződéstípusok szabályai között nyertek elhelyezést. A szerződési jog körében uralkodó típus szabadság²⁵ és diszpozitivitás, valamint a szerződések általános szabályainak fennállása miatt a szerződéstípusok megalkotásának szerepe csupán annyi, hogy a közös szabályoktól való eltérések számára keretet biztosítanak, orientálja a feleket és a jogalkalmazást a megfelelően kidolgozott és értelmezhető szerződés megalkotására.²⁶ Dr. Villányi László a Magyar magánjog c. kötetben a szerződések tipizálásáról hasonlóan vélekedik, amikor így fogalmaz: „Az osztrák polgári törvénykönyv, a porosz Landrecht és a Code civil e hagyományos szerződési alakzatokat a XVIII. század pandektajogi tudománya nyomán határozták meg és e típusok felállításával inkább csak arra törekedtek, hogy az életben leggyakrabban előforduló szerződések szabályainak mintagyűjteményét adják; ezek a szabályok igen nagy részben csupán ügyletértelmező szabályok voltak.”²⁷ A pandektista típusalkotás rendező elve a szerződés tartalma, a felek szerződésében meghatározott főszolgáltatás kötelezettje által tanúsítandó magatartás szerinti típusképzés. Ennek megfelelően a szerződés lehet: (a) dare (adás); (b) facere (tevés); (c) non facere (tűrés); (d) praestare (helytállás) jellegű.

Természetesen a négy csoportba nem sorolhatunk be valamennyi szerződést, hiszen a jogalanyalapító szerződések kívül esnek a fenti típusokon, és nem tekinthetünk el a tényről, hogy a kódexen kívül, számos atipikus, innominát vagy vegyes szerződés

²⁴ Az élelmiszerbiztonsági és közegészségügyi szabályok napjainkban a mezőgazdasági termékek teljes pályáját lefedik, a témáról részletesen lásd: Komári Ágnes: Gondolatok a GM-szervezetek jogi szabályozásáról, különös tekintettel az élelmiszerbiztonságra, *Agrár-és Környezetjog*, 2008/6., 3-25.; Tahyné Kovács Ágnes: A GMO-jelölés jogi jelentősége és a '37-es számú javaslat' bukása, *Agrár-és Környezetjog*, 2013/14., 99-116.; Szilágyi János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi szemle A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata*, 6/2., 36-54.; Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012., 65-75.; Olajos István: Az élelmiszerlánc jogi rendszere, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010., 441-471.; Reiterer Zoltán: Hatósági tevékenységek az élelmiszerláncban, in: Stipta István (szerk.): *Doktoranduszok fóruma: Miskolc*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály, 233-237.

²⁵ Ptk. 6:59. § (1), (2) bekezdés. A típusalkotásról részletesen lásd: Vékás Lajos: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*, Budapest, Akadémiai, 1977.

²⁶ Bíró György: Átruházó szerződések, *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2003, 5/2, 15.

²⁷ Villányi László: Kötelmi típusok. Vegyes szerződések, in: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog Kötelmi jog különös része*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadó vállalata, 1942, 1.

születik napról napra. Visszatérve azonban a fenti állásponthoz, miszerint a típusalkotás célja az orientálás, és elfogadva azt a tényt miszerint a tökéletes típusalkotó rendezőelv kiválasztása nem lehetséges, megállapítható, hogy a piacgazdaság leggyakoribb szerződéstípusai nyertek elhelyezést a törvényben. Természetesen a típusalkotás más rendező elveket is követhetne, kategóriák alkothatók a szerződés tárgya vagy alanya által. A magánjogi kódexben tehát csak akkor találkozhatnánk külön agrárszerződések kategóriával amennyiben a jogalkotó más rendezőelvet követett volna.

3.2. A mezőgazdasági termékértékesítés, mint önálló szerződéstípus az 1959. évi IV. törvény rendszerében

A mezőgazdasági termékértékesítési szerződést az 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről eredeti, első szövege is tartalmazta már, a XXXVI. fejezetben. A termelési és terményértékesítési szerződésre vonatkozó szabályok kógens rendelkezések voltak, attól, ha jogszabály kivételt nem tett, a felek érvényesen nem térhettek el.²⁸ Alapvetően három altípus került kialakításra: (a) növénytermelési szerződés, (b) állatnevelési és hizlalási szerződés, (c) terményértékesítési szerződés.

Növénytermelési szerződés alapján a termelő meghatározott területen meghatározott növények termelésére és a termelt növények, növényrészek vagy növényi termékek átadására, a termeltető pedig a szerződésből folyó közreműködésre, a termés átvételére és ellenértékének megfizetésére vállalt kötelezettséget.²⁹ Hasonló szabályokat tartalmazott az állatnevelési szerződés vonatkozásában is, aminek a lényege, hogy a tenyésztő, illetőleg az állattartó fajta és mennyiség szerint meghatározott állatok nevelésére vagy hizlalására, valamint az általa nevelt vagy hizlalt állatok átadására, a megrendelő pedig a szerződésből folyó közreműködésre, valamint az állatok átvételére és ellenértékük megfizetésére vállalt kötelezettséget. Összességében a mezőgazdasági termékeket forgalmazó állami vagy szövetkezeti vállalat határozta meg a termelést és annak részletkérdéseit,³⁰ maga a törvény is rögzítette, hogy termeltetőként csak szocialista szervezet járhat el. Ehhez képest háttérbe szorult a termékértékesítés, ahol a termelő saját maga,³¹ a szocialista vállalat irányítása nélkül, kínálta értékesítésre a termékeit.³² A mezőgazdasági termékek begyűjtésének és újraelosztásának az eszköze lett.³³ A szerződés lényegi ismérveit változtatta meg a Ptk. három átfogó módosítása, amelyek a 1967. évi 39. tvr. a polgári jog egyes szabályainak módosításáról, 1977. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV.

²⁸ Ptk. 422. §

²⁹ Ptk. 410. § (1)

³⁰ Prugberger Tamás: A mezőgazdasági termékértékesítési és szolgáltatási szerződés a gazdasági változások tükrében, *Jogtudományi Közlöny*, 1997, 52/9, 384.

³¹ Terményértékesítési szerződés alapján a termelő meghatározott mennyiségű, magatermelte termény vagy termék átadására, a vevő pedig ezek átvételére és ellenértékük megfizetésére vállalt kötelezettséget. Az átadás, illetőleg az átvétel a szerződésben meghatározott későbbi időpontban történik. Ptk. 421. §

³² Sárándi Imre: Világgazdasági korszakváltások és a mezőgazdasági termékforgalom, *Szövetkezeti Kutató Intézet Közlemények*, 1986/192

³³ Sárándi Imre: *A mezőgazdasági termékforgalom joga*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1986, 152.

törvény módosításáról és egységes szövegéről, továbbá 1993. évi XCII. törvény a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról jogszabályok voltak. A Ptk. 1967. évi módosítása alapjaiban változtatta meg a szerződés rendeltetését. Ezek a változások természetesen az ország gazdasági rendjének, elsősorban a gazdaságirányítási mód megváltozásának az eredményei voltak. A módosítással a termékértékesítés vált a meghatározó formává, a termeltetési szerződést már csak a speciális tulajdonságokkal rendelkező termékek termeltetőinek tartották fent. Mezőgazdasági termékértékesítési szerződés alapján a termelő meghatározott mennyiségű, magatermelte termék, termék vagy saját nevelésű, illetőleg hizlalású állat átadására, a megrendelő pedig annak átvételére és az ellenérték megfizetésére vállalt kötelezettséget. Az átadás és az átvétel a szerződés megkötését követő későbbi időpontban történt.³⁴ Láthatjuk tehát, hogy a szerződés legfontosabb fogalmi elemeivé vált a magatermelte mezőgazdasági termék, továbbá a későbbi időpontban történő szolgáltatás is, amelyekre a későbbiekben részletesen kitérek. Megszűnt továbbá a kögens szabályozás, a felek a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés szabályaitól egyező akarattal eltérhettek, amennyiben jogszabály az eltérést nem tiltotta.³⁵ Az eltérés lehetősége azonban nem értékelhető teljeskörűen, hiszen a szerződésre, ahogy az agrárszerződések jelentős részénél ez megfigyelhető, külön jogszabályok, többek között a mezőgazdasági termékértékesítési szerződésről szóló 54/1967. (XII.17.) Korm. rendelet, valamint az ezt módosító 3/1976. (II.7.) MT rendelet, a mezőgazdasági termékértékesítési szerződésből eredő igény érvényesítését megelőző egyeztető eljárásról szóló 11/1967. (XII.31.) MÉM rendelet, valamint 14/1978. (III.1.) MT rendelet rendelkezései voltak az irányadóak. Az említett jogszabályok részletesen és kötelező jelleggel szabályozták ugyanis a szerződés teljesítését,³⁶ a mennyiségi és minőségi kifogásolás rendjét,³⁷ a termék átvételét³⁸ vagy a szerződésszegést.³⁹ 1993. évi XCII. törvény által bevezetett módosításokkal a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés továbbra is a magánjogi kódex szerves része maradt, teljesen beintegrálódott a piacgazdasági viszonyokba, bár sok esetben fenntartásokkal kezelték azt.⁴⁰ A magánjogi diszpozitivitás most már kétség kívül érvényre jutott e szerződés vonatkozásában is, így a felek akaratától függően adásvételi, vállalkozási jellege dominált.⁴¹

Ezt a logikát és a pandektista típusalkotást követve az új Ptk. már nem szabályozza önálló szerződéstípusként a mezőgazdasági termékértékesítést, hanem annak lecsupasztott, megmaradó szabályait két szerződés csoport között osztotta meg. Az adásvételi típusú termékértékesítés a tulajdonátruházó szerződések között, az adásvétel altípusai című fejezetben, a vállalkozási jegyeket felmutató pedig

³⁴ Ptk. 410. §

³⁵ Ptk. 200. § (1)

³⁶ 54/1967 (XII. 17.) Korm. rendelet 10. § vagy 14/1978 (III. 1.) MT rendelet 6-9. §

³⁷ 54/1967 (XII. 17.) Korm. rendelet 12-15. §

³⁸ 54/1967 (XII. 17.) Korm. rendelet 10-11. §

³⁹ 54/1967 (XII. 17.) Korm. rendelet 17-20. §

⁴⁰ Prugberger Tamás: A mezőgazdasági termékértékesítési és szolgáltatási szerződés a gazdasági változások tükrében, *Jogtudományi Közöny*, 1997, 52/9, 385.

⁴¹ Részletesen lásd: Prugberger Tamás, Csák Csilla: A termőföld és a mezőgazdasági termelési viszonyok korszerű rendezése, *Magyar Közigazgatás*, 1994/8, 489-497.

mezőgazdasági vállalkozási szerződés néven a vállalkozási szerződések között nyert elhelyezést.⁴²

Megállapítható tehát, hogy hazánkban a mezőgazdasági termékek előállítására, értékesítésére irányuló szerződések folyamatosan jelen voltak a magánjogi kódexben. A hatályos szabályok rendszertanának kialakítása során a jogalkotó elsősorban a szerződések gazdasági tartalmára fektette a hangsúlyt,⁴³ így az egykori termékértékesítés vázát jelentő rendelkezések két szerződéstípus szabályainál találhatók meg. A gyakorlat fogja majd eldönteni, hogy a rendelkezések kellő biztonságot jelentenek az alanyok számára. Mindenesetre a szerződési jogban uralkodó diszpozitivitás, az eddig kialakult szerződési és ítélkezési gyakorlat, blanketták a felek segítségére lehetnek.

3.3. A mezőgazdasági termék sajátosságai

A mezőgazdasági termékértékesítési szerződésnek alapvető jellemzője, hogy tárgya minden esetben mezőgazdasági termék. A mezőgazdasági termék, mint speciális dolog a II. világháborút követően került a történelem során ismét kiemelt helyre, hiszen a háború dúlta világban az élelmiszer stratégiai nyersanyaggá lesz, a mezőgazdaság reneszánszát éli. A jogalkotás és jogalkalmazás a különböző speciális kellékszavatossági szabályok alkalmazásától egészen önálló szerződéstípusok kialakításáig jut.⁴⁴ A tendencia hasonló a háború utáni magyar, és az ettől ekkor jelentősen elváló európai jogfejlődésben. A nyugat-európai országok a közös piac létrehozásától, hazánk pedig 2004. évi csatlakozásától kezdődően kettős szabályozásnak alávetett.⁴⁵ A közösségi jog az agrárium területén az ingatlanokkal összefüggésben elsősorban a negatív integrációs szabályokkal kívánja a nemzeti elbánás elvét⁴⁶ érvényre juttatni, az ingók – mezőgazdasági termék – vonatkozásában azonban pozitív és kógens szabályozást folytat.⁴⁷ Mezőgazdasági termékek a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékei,

⁴² Miskolczi-Bodnár Péter: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, XXXIV. fejezet, Az adásvételi szerződés altípusai.

⁴³ Verebics János: Az üzleti élet szerződesei az új Ptk.-ban, *Magyar jog*, 2013/10, 588.

⁴⁴ Természetesen eltérő fejlődési utat jártak be a szocialista országok és a nyugat-európai területek, de összességében megállapítható, hogy a mezőgazdasági szektor kiemelt ágazattá lett. Az állami beavatkozások a nyugati országokban is széleskörűen elfogadottak voltak a II. világháborút követően. Ilyen időszakban került sor a Római Szerződés aláírására. Annak érdekében, hogy a mezőgazdasági termékek a mezőgazdasági ágazatba való állami beavatkozás fenntartása mellett bevonhatók legyenek az áruk szabad mozgásába, a közös piaccal összeegyeztethetetlen nemzeti intervenciók mechanizmusokat el kellett törölni és közösségi szintre kellett emelni. Ez volt a közös agrárpolitika (KAP) megszületésének alapvető oka. Részletesen lásd: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.2.1.pdf (2015.02.24.)

⁴⁵ Nem tekinthetünk el azonban az agrárjogot is érintő harmadik szint, a nemzetközi szabályozási szinttől sem, ahol elsősorban az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított szabályok érintik a mezőgazdasági termékek forgalmát.

⁴⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 18. cikk.

⁴⁷ Olajos István: A Közös Agrárpolitika kialakulásának és fejlődésének története, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 79-88.; Olajos István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni, 2008;

valamint az ezekhez a termékekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szint termékei.⁴⁸ Amennyiben arra a kérdésre keresünk választ, hogy miért is különleges dolog a mezőgazdasági termék, elsőként a mezőgazdaságra jellemző ciklikusságot kell megvizsgálnunk. Hazánk éghajlati adottságainak megfelelően számos növényfajta megterem nálunk, de évente általában csak egyszer, azaz egyszer válhat áruvá, egyszer válik értékesíthetővé. Ez egy szerződéses jogviszonyban gyors és precíz munkát kíván meg a jogviszony mindkét alanyától. A termelő a nevelési, termelési ciklus végén értékesítési kényszerhelyzetbe kerül⁴⁹ ugyanis az év adott szakában a meghatározott mezőgazdasági termék tömegesen a rendelkezésére áll, azt akkor is értékesítenie kell, ha korábbi szerződéses partnerével a viszonya már megszűnt. Bár a mezőgazdaságra a ciklikusság a jellemző a mezőgazdasági termékek iránti kereslet állandó, így jogi szabályozásnak elő kell segítenie a kínálat kereslet viszonyának kiegyenlítődsét. Erre többféle megoldási mód is létezik: (a) raktározás, (b) importálás, (c) termék feldolgozása.

A raktározás és a feldolgozás új szerződést kíván meg, amelynek alanya lehet természetesen a termelő maga, de más piaci szereplők is gondoskodhatnak erről. A gazdák jelentős része a termék szakszerű tárolására alkalmas tárolóval nem rendelkezik, így más módon kell gondoskodnia arról. Erre megoldást jelenthet, ha szövetkezeti tagként szövetkezete tárolóját használja,⁵⁰ vagy az árut közraktárban helyezi el.⁵¹ A termékek tárolása azonban nem mindig megoldható, és sokszor nem is célszerű. Hiszen további fontos jellemzőjük, hogy a termelési ciklus végén rövid ideig rendelkeznek azokkal a tulajdonságokkal, amelyeket a vevő, megrendelő és végeredményben a fogyasztó megkíván, így nagyon részletes szabályozást szükséges a teljesítési hely és idő meghatározására, a fuvarozás kérdéskörének rendezésére vagy a kárveszélyviselésre. Sárándi Imre legendássá vált mondata miszerint „*a mezőgazdaság nem gyár, a paradicsom nem anyacsavar*” közel harminc év távlatából is megállja a helyét. A növénytermelés és az

Kurucz Mihály: *Az Európai agrárjog alapjai: Tananyag az Európai Szakjogász képzés számára*, Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Központ, 2003.

⁴⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 38. cikk (1).

⁴⁹ Sárándi 1986, 175.

⁵⁰ Az agrárszövetkezetekről részletesen lásd: Hajós László: *Mezőgazdasági szövetkezetek az Európai Unióban*, Budapest, Mezőgazdasági Szaktudás, 2000; Horváth János: *A Szövetkezeti Gabonarakta*, Budapest, Stephaneum Nyomda R.T., 1913; Ihrig Károly: *Szövetkezeti Ismeret*, Budapest, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, 1926; Bak Klára: A szövetkezeti tagsági jogviszony létrejöttének szabályozásáról egyes szövetkezeti törvények alapján, elektronikus formában, in: http://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS_2013_jun.pdf (2015.02.21.); Bobvos Pál: A szövetkezeti jogi jogviszony főbb jellemzői, in: Juhász Zsuzsanna (szerk.), Nagy Ferenc (szerk.), Fantoly Zsanett (szerk.): *Sapientia sat: ünnepi kötet Dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 81-92.; Réti Mária: Cooperative Law in Hungary, in: Dante Cracogna (szerk.), Antonio Fici (szerk.), Hagen Henry (szerk.): *International Handbook of Cooperative Law*, Heidelberg, Springer Verlag, 2014, 431-448.

⁵¹ A közraktározásról részletesen lásd: Harsányi Gyöngyi: A logisztika és a kereskedelmi jog intézményeinek kapcsolódási pontjai a közraktározási jogviszony körében, *Jogtudományi Közlemény*, 2013/4, 203-208.; valamint Szilágyi János Ede: A közraktári szerződés, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog I*, Miskolc, Bíbor, 2004, 200-207.

állattenyésztés ugyanis biológiai törvényszerűségeknek, természeti tényezőknek alávetett, melyet a legnagyobb emberi gondosság mellett sem kerülhetünk el. Sok esetben a szerződésben kikötött mennyiség vagy minőség a rossz időjárási viszonyok miatt lehetetlenné válik, vagy ellenkező esetben az átlagnál jobb időjárás, a napsütéses órák számának emelkedése a teljesítés idejére lehet kihatással.⁵² Ahogy azt már a fentiekben említettük a termelési ciklus végén a termelő értékesítési kényszerhelyzetbe kerül, az időjárási viszonyoktól függően így akár túlkínálat is jelentkezhet a piacon, amely a termékárak alakulását befolyásolhatja a termelőre károsan. Az agráriumban tevékenykedők méltányos jövedelmének biztosítása érdekében a közösségi jog kógens szabályaival avatkozik be ilyenkor a szerződéses viszonyokba. Az intervenció az Európai Unió által alkalmazott piacsabályozási eszköz a piaci zavarok elhárítására, ezáltal az adott termékszektor stabilizálására, a megfelelő életszínvonal biztosítására. Ennek keretében az Unió vállalja, hogy intervenció áron az intervenció időszakban felajánlott a minőségi és mennyiségi követelményeknek megfelelő terméket megvásárolja, bizonyos ideig raktározza majd pályázatok révén ismét forgalomba hozza.⁵³

Fentieknek megfelelően láthatjuk, hogy a mezőgazdasági termék a szerződéses árak jelentős részétől eltérő, kiegészítő szabályozást kíván meg. Ennek háttérében természetesen a mezőgazdaság, mint kiemelt és nélkülözhetetlen ágazat stratégiai jelentősége áll.

3.4. Határidős adásvétel elkülönítése a termékértékesítéstől

A korábbi Ptk.-ban helyett kaptak a szállítási szerződés legfontosabb szabályai is,⁵⁴ amelyeket azonban a hatályos kódexben nem találhatunk meg. A korábbi normák bizonyos részét az adásvételi szerződések altípusai címet viselő fejezetben találjuk meg, 'Fajta és mennyiség szerint meghatározott dolog határidős adásvétele' című szakaszban. Természetesen a szállítási szerződés vonatkozásában nem volt kitétel a fajta és mennyiség szerint meghatározott dolog, mint a szerződés közvetett tárgya. Ha az eladó fajta és mennyiség szerint meghatározott dolog jövőbeni szolgáltatására vállal kötelezettséget, és a felek rögzítik annak a mennyiségi eltérésnek a mértékét, amennyivel az eladó a szerződésben kikötött mennyiségnél többet vagy kevesebbet szolgáltathat, a vevő a ténylegesen szolgáltatott mennyiségnek megfelelő vételárat köteles megfizetni.⁵⁵ Vagyis a szállítási szerződés tárgya minden esetben valamely ingó dolog, gyakran

⁵² A minőség kérdéskörével kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy az áruk minősége pontosan a biológiai okok miatt sosem lesz teljesen azonos, a helyzetet tovább bonyolítja, ha a megrendelő különböző termőterületekről szerzi be a kívánt árut. Így a termékértékesítési szerződések körében gyakori a minőségi osztályok felállítása. A rosszabb minőségű áru is felhasználható ugyanis, csak nem feltétlenül ugyanarra a célra, ezáltal kevesebb termék veszhet kárba. Részletesen lásd: Szilágyi János Ede: A minőségi mezőgazdasági termelés és élelmiszer-előállítás jogintézményei, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 486-496.

⁵³ Katóné Jancsó Zsuzsanna: A gabonaintervenció létjogosultsága az Európai Unióban phd értekezés 1., in: https://szie.hu/file/ti/archivum/Katone_J_Zs_phd.pdf (2015.02.25.)

⁵⁴ Ptk. 379-386. §

⁵⁵ Ptk. 6:231. § (1)

mezőgazdasági termék. Ha és amennyiben pedig mezőgazdasági termék, úgy szükségszerűen felmerül az elhatárolás igénye az adásvételi típusú termékértékesítéstől.

A legfontosabb különbséget az adásvételi szerződés szabályainál kell keresnünk, adásvételi szerződés alapján az eladó dolog tulajdonjogának átruházására, a vevő a vételár megfizetésére és a dolog átvételére köteles.⁵⁶ A legfontosabb motívum tehát a tulajdonátruházás, meghatározott mennyiségű és minőségű dolog későbbi időpontban történő szolgáltatása. A későbbi időpontban történő teljesítések esetén a dologszolgáltatásra kötelezett gyakran még nem rendelkezik a szolgáltatás tárgyával, azaz a teljesítési határidőig köteles azt valamilyen módon megszerezni, és ez a motívum természetesen nem teszi semmissé a szerződést, nem tekinthető lehetetlen szolgáltatásnak.⁵⁷ A megszerzés módja az a lényegi különbség, amely a termékértékesítést a határidős adásvételtől elhatárolja. Termékértékesítés során ugyanis a dologszolgáltatás kötelezettje csak a maga termelte mezőgazdasági termékkel teljesíthet, míg határidős adásvétel esetén a beszerzés módja nem lényeges – előállíthatja a kötelezett, mástól megvásárolhatja – kizárólag arra kötelezett, hogy a meghatározott minőséget és mennyiséget a teljesítés időpontjában szolgáltatassa. Az utóbbi szerződést kötők gyakran a termék előállításához szükséges mezőgazdasági termőterülettel sem rendelkeznek. Az elhatárolási kérdések legélesebben a teljesítés elmaradása, és a lehetetlenné válása kapcsán merülnek fel. Míg egy termékértékesítés esetén a teljesítés lehetetlenné válása bizonyítható amennyiben a termelő földjein az időjárási vagy egyéb körülmények következtében nem teremhetett meg a szerződésben kikötött mennyiség, addig a határidős adásvétel dologszolgáltatásra kötelezettjét beszerzési kötelezettség terheli még abban az esetben is, ha a termékennyiséget maga kívánta volna előállítani. A fizikai lehetetlenülés⁵⁸ bizonyításának sokkal szigorúbb feltételei állnak fenn,⁵⁹ hiszen fajlagosan nem pedig zártfajúan meghatározott a dologszolgáltatás tárgya.⁶⁰

Fentieknek megfelelően láthatjuk, hogy a szerződés megkötése és a teljesítés időpontja között időintervallumban számos bizonytalansággal kell számolnunk. A mezőgazdaság, mint az időjárástól függő ágazat kockázatokat rejt magában, így a felek a szerződésben rögzíthetik annak a mennyiségi eltérésnek az értékét, amennyivel az eladó a szerződésben kikötött mennyiségnél többet vagy kevesebbet szolgáltathat. Az eltérés kétirányú lehet, azaz a kisebb és a nagyobb mennyiség is szerződésszerű teljesítést takar. Szükséges megjegyezni, hogy a határidős adásvétel szabályainál felmerülő többletjelzés nem azonos a Ptk. 6:125. § rögzített szabállyal. Annak értelmében ugyanis, ha a kötelezett a szerződésben előírtnál nagyobb mennyiség szolgáltatását ajánlja fel, a többletszolgáltatást a jogosult visszautasíthatja. Ha a jogosult a többletszolgáltatást elfogadja, a többletjelzéssel arányosan növelt ellenszolgáltatást köteles teljesíteni a szerződésben kikötött ellenérték teljesítésére vonatkozó

⁵⁶Ptk. 6:215. § (1)

⁵⁷Ptk. 6:107. § (1)

⁵⁸ A lehetetlenülésről részletesen lásd: Okányi Zsolt: A teljesítés lehetetlenülése, in: <http://www.ajk.elte.hu/file/OkanyiZsolt-TeljesitesLehetetlenulese.pdf> (2015.02.28.)

⁵⁹ Szakál Róbert: Adásvétel vagy mezőgazdasági termékértékesítés?, *Gazdaság és Jog*, 2012/10, 23-26.

⁶⁰ Fónagy Sándor: A kárigény megítélése a terménypiaci jogvitákban, *Gazdaság és Jog*, 2012/10, 17-23.

szabályoknak megfelelő időben és módon.⁶¹ Határidős adásvétel esetén ugyanis már eleve a szerződés szerű teljesítéshez szükséges mértékű dolog mennyiségének meghatározását egy skálán kell elképzelnünk, amelynek felső és alsó határain belüli mennyiség elfogadható, és az ellenérték megfizetése a tényleges mennyiségnek megfelelő lesz. A Ptk. 6:125. § szerinti többletszolgáltatás az előzőeknek megfelelően a skála végpontján túli teljesítésre vonatkozik. Ha az eladó a mennyiségi eltérés által lehetővé tett legkisebb mennyiségnél kisebb mennyiséget szolgáltat, a szerződésszegése következményeit a szerződésben kikötött mennyiség figyelembevételével kell alkalmazni.⁶² Vagyis a skála alsó határa alatti mennyiség szolgáltatásakor már szerződésszegést követ el a kötelezett, és annak következményeit az optimális – skála közepén elhelyezkedő – mennyiség figyelembevételével kell megállapítani. Míg a skála felső határát meghaladó teljesítés nem szerződésszegés, hanem álláspontom szerint arra alkalmazható a fentiekben tárgyalt Ptk. 6:125.§ szabálya, azaz a többletszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések.

Ha az eladó fajta és mennyiség szerint meghatározott dolog jövőbeni szolgáltatására vállal kötelezettséget, a vevő az eladó teljesítésének felajánlásáig elállhat a szerződéstől.⁶³ Mindamellet természetesen, hogy a szerződésszegés esetén a másik felet megillető szankciós elállási jogot garantálja a kódex a szerződésszegés szabályai körében,⁶⁴ láthatjuk azonban, hogy egy objektív elállási okot is tartalmaz a törvény. Ez az objektív elállás a határidős adásvétellel rokon vonásokat mutató szállítási szerződésben is megtalálható volt, igaz a régi Ptk. értelmében a megrendelő a szerződéstől bármikor elállhatott, de köteles volt a szállító kárát megtéríteni.⁶⁵ Ezt a rendelkezést a GK. 16. számának c. pontja úgy pontosította, hogy a megrendelő az általános – valamint a késedelem miatt bekövetkezett érdekmúlásra alapított – elállási jogát mindaddig gyakorolhatja, amíg a szolgáltatás átadása és átvétele nem történt meg. Az átadás-átvétel motívumát is időben megelőzve, azaz a teljesítés felajánlásának pillanatában húzza meg a határt az új Ptk. az objektív elállás kérdéskörénél. Ha az eladó a szerződést részletekben köteles teljesíteni, és a szolgáltatás egy részének teljesítését már felajánlotta, akkor a vevő a teljesítésre még fel nem ajánlott szolgáltatásokra vonatkozóan a szerződést felmondhatja. Az elállási vagy felmondási jog gyakorlásával az eladónak okozott kárért a vevő kártalanítási kötelezettséggel tartozik.⁶⁶ Elállási jog gyakorlására az új Ptk. a szerződés felbontásának szabályait rendeli alkalmazni,⁶⁷ amire pedig csak akkor kerülhet sor, ha az eredeti állapot természetben helyreállítható.⁶⁸ Így tehát ha részletteljesítés már történt, akkor kevés eséllyel állítható helyre az eredeti állapot, és valóban nem lenne méltányos az elállási jog alkalmazása, így ebben az esetben a jogalkotó is a felmondás jogát rendeli alkalmazni.

⁶¹ Ptk. 6:125. §

⁶² Ptk. 6:231. § (2)

⁶³ Ptk. 6:231. § (3)

⁶⁴ Ptk. 6:140. § (1)

⁶⁵ Ptk. 381. § (1)

⁶⁶ Ptk. 6:231. § (3)

⁶⁷ Ptk. 6:213. § (1)

⁶⁸ Ptk. 6:212. § (3)

A gyakorlatban számos termelővel kötnek 'adásvételi szerződésnek' vagy 'felvásárlási szerződésnek' keresztelt megállapodásokat, amelyek alapján a termelőnek esetenként mástól kell beszereznie a hiányzó termékmennyiséget, holott az ő szándéka csak a saját maga termelte növény, a saját hizlalású állat értékesítésére irányult volna. Ezen hibák és félreértések kikerüléséhez szükséges, hogy a két szerződéstípus közötti különbséget ismerjük, és ezt a szerződések megalkotása során érvényesítsük, hiszen csak így érhetjük el ténylegesen a felek akaratának megfelelő szabályozást.

3.5. Adásvételi típusú mezőgazdasági termékértékesítés

Szintén az adásvételi szerződés altípusai között, a XXXIV. fejezetben nyert elhelyezést, a korábbi mezőgazdasági termékértékesítési szerződés adásvételi típusának néhány szabálya. Ennek értelmében, ha az eladó az adásvételi szerződésben maga termelte mezőgazdasági termék, termék, saját nevelésű vagy hizlalású állat későbbi időpontban történő szolgáltatására vállal kötelezettséget, jogosult a szerződésben kikötött mennyiségnél tíz százalékkal kevesebbet teljesíteni.⁶⁹ Ennek alapján négy fontos ismertetést kell felismernünk, mégpedig, hogy: (a) a szerződés tárgya minden esetben mezőgazdasági termék, (b) a mezőgazdasági terméket a kötelezett állítja elő, (c) a termék tulajdonjogát kell átruházni, (d) az átruházás későbbi időpontban történik majd.

A felek megnevezése a korábbi Ptk. szabályaihoz képest jelentősen változott. Korábban a termelő és megrendelő álltak szerződéses kapcsolatban. Az új Ptk. a dogmatikai precizitást szem előtt tartva eladónak és vevőnek hívja a feleket. Álláspontom szerint azonban sokkal inkább kifejezi a jogviszony lényegét az előbbi megnevezés, hiszen ez a fajta szerződésaltípus legfontosabb jellemzője a saját maga általi előállítás, a célhoz rendelt történő eredmény, produktum létrehozása. A legjelentősebb különbség a határidős adásvételtől tehát a mezőgazdasági termékre vonatkozó személyes előállítási kötelezettség. Így tehát az eladó köteles a szerződésben meghatározott maga termelte termék tulajdonjogát későbbi időpontban a vevőre átruházni, a vevő pedig a vételár megfizetésére és a dolog átvételére. Amíg a határidős adásvételnél a terméket az eladó szükség esetén bárhonnán beszerezhetette vagy köteles is volt beszerezni, addig a termékértékesítési szerződés esetén személyesen állítja elő, saját maga termeli vagy hizlalja. Ahogyan azt jelen tanulmány II. fejezetében rögzítettük, a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés agrárszerződés, így, azonnal találunk olyan törvényt, amely belenyúl a polgári jog diszpozitív rendszerébe és a fentieket kogens jogszabályi rendelkezésekkel erősíti meg. A 2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről⁷⁰ 21. § (3). bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a választott bíraskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 55. § (2) bekezdés b) pontja szerint közrendbe ütközőnek kell tekinteni az olyan választott bírósági ítéletet, amely a maga termelte mezőgazdasági termék szolgáltatására elháríthatatlan külső ok ('vis maior') miatt egészben vagy részben képtelen termelőt a hiányzó mezőgazdasági termék - teljesítés céljából való -

⁶⁹ Ptk. 6:232. § (1)

⁷⁰ A törvény egy önkéntes belépésen alapuló több szereplős kockázatközösséget hoz létre a természeti káresemények miatti kockázatok kezelése céljából.

pótlására, beszerzésére vagy helyette más szolgáltatás, illetve biztosíték nyújtására kötelezi. Egy határidős adásvétel esetén, ahol az eladó nem maga termelte termék tulajdonjogának átruházására köteles már nem alkalmazható ez a szakasz. Ugyanezen jogszabály kógens rendelkezése többek között haszonbérmeárséklést is biztosít a mezőgazdasági termelőknek.⁷¹ A fentiek kapcsán azonban meg kell jegyeznünk, hogy az idézett törvény rendelkezései nem minden esetben és szerződéses kapcsolatra alkalmazhatók, csak amennyiben a szerződő fél a jogszabály által meghatározott mezőgazdasági termelő, azaz ha egységes kérelmet benyújtó, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv által kérelemre nyilvántartásba vett ügyfél.⁷² A jogalkotó bizonyos mértékben átvette a korábbi Ptk. szabályait, de változtatott is azon, hiszen a mennyiségi tolerancia mindkét jogszabály vonatkozásában megjelenik, ám korábban plusz/mínusz 10%-os eltérés is megengedett volt, míg az új Ptk. csupán a mínusz 10%-os toleranciát szabályozza, azaz a szerződésben kikötött mennyiségtől tíz százalékkal kevesebb termék tulajdonjogának átruházása is szerződészerű teljesítésnek minősül. A szabályozás más jellegű, mint a határidős adásvételnél, hiszen ott pozitív és negatív eltérést is engedett a jogszabály, de egyiknek sem határozta meg a mértékét. A szabályozás azonban csak orientálja a feleket, hiszen sem a határidős adásvételnél, sem pedig az adásvételi típusú termékértékesítésnél sem találunk kógens jogszabályi rendelkezéseket, azaz bizonyos kivételekkel a felek szerződési szabadságára bízva a jogalkotó a tolerancia kérdéskörét, annak pontos meghatározását. A szerződést az eladó jogosult a kikötött teljesítési idő előtt is teljesíteni, feltéve, hogy a vevőt a teljesítés megkezdéséről az átvételhez szükséges felkészülési idő biztosításával előzetesen értesíti. Az előzetes teljesítés kérdését a kötelmek általános szabályai körében is érinti a jogalkotó. A Ptk. 6:36. § értelmében a jogosult a teljesítési idő előtt felajánlott teljesítést köteles elfogadni, ha az lényeges jogi érdekét nem sérti, és a kötelezett az ezzel járó többletköltséget viseli. Láthatjuk tehát, hogy a termékértékesítés körében az idő előtti teljesítés szabályai kevésbé szigorúak, hiszen a másik fél előzetes értesítését és ezzel összefüggésben a megfelelő felkészülési időt kell biztosítani. A szabályozás háttérben a mezőgazdaság természetnek kitettsége áll, hiszen a napsütések órák száma, a csapadék mennyisége jelentős befolyást gyakorol a mezőgazdasági termékekre, és minthogy azok viszonylag kevés ideig rendelkeznek a szerződésben megkívánt tulajdonságokkal, így nemcsak a termelőnek, de a megrendelőnek is érdekében áll, hogy bár a vártnál korábbi időpontban, de tökéletes minőségű és mennyiségű terméket kaphasson. Ezzel kapcsolatban kérdésként merülhet fel, hogy a korábbi teljesítés milyen hatással jár a másik fél szerződéses kötelezettségére az esedékességére. Az átvétel szükségszerű és elmaradhatatlan a korábbi teljesítés esetén is, a kérdéses a vételár megfizetésének esedékessége. A Ptk. 6:36. § (2) bekezdése szerint a jogosultnak nem kell a saját szolgáltatását korábban teljesíteni. A legpraktikusabb természetesen, ha a felek maguk rendezik a kérdést a szerződésben, kitérnek a termelő idő előtti teljesítése esetén a megrendelő fizetési kötelezettségére. Amennyiben azonban erre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz a szerződésük, úgy felmerül a kérdés a Ptk. 6.36. § alkalmazhatósága

⁷¹ 2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről 22. §

⁷² 2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről 22. §

vonatkozásában. Véleményem szerint a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés olyan sajátosságokkal rendelkező szerződés, ahol a teljesítés időpontjának változékonysága a szerződés egyik legfontosabb eleme, ahol a jogügyletben résztvevő felek tisztában is vannak ennek a gyakorlati jelentőségével. Másrészről pedig a szerződés megkötése és a teljesítés időpontja mindig eltér egymástól, így a feleknek általában van alkalmuk a szerződés teljesítésének alapos előkészítésére, a pénzügyi források elkülönítésére. Ennek alapján álláspontom szerint a mezőgazdasági termékértékesítés termelőjének idő előtti teljesítése praktikus magával kell, hogy hozza a másik fél teljesítésének aktuálisává válását.

Bár a mezőgazdasági termékforgalom rendszerében az adásvételi szerződés is gyakori szerződéstípus, mégis láthatjuk, hogy annak, aki a saját maga termelte terméket kívánja értékesíteni az adásvételi típusú termékértékesítési szerződés sokkal előnyösebb, több garanciát és speciális szabályozást biztosító szerződési forma, még akkor is, ha már a rá vonatkozó, a Ptk.-ban elhelyezett szabályok mennyisége jelentősen csökkent az új kódex hatálybalépésével.

3.6. Adásvételi típusú mezőgazdasági termékértékesítés a vevő közreműködésével

Ha az eladó az adásvételi szerződésben maga termelte mezőgazdasági termék, termék, saját nevelésű vagy hizlalású állat későbbi időpontban történő szolgáltatására vállal kötelezettséget, és a felek megállapodnak abban, hogy a vevő a teljesítést elősegítő szolgáltatást nyújt, továbbá ehhez kapcsolódó tájékoztatást ad az eladónak, akkor az eladó köteles ezt a szolgáltatást a tájékoztatásnak megfelelően igénybe venni.⁷³ A Ptk. idézett szakaszait megfigyelve láthatjuk, hogy a vevői közreműködéssel előállított mezőgazdasági áru szolgáltatására kötött adásvételi szerződés már jelentős hasonlóságot mutat a vállalkozási szerződésekkel. Ennek igazolásához meg kell vizsgálnunk a szerződés legfontosabb jellemzőit, ezek: (a) a szerződés tárgya minden esetben mezőgazdasági termék, (b) a mezőgazdasági terméket a kötelezett állítja elő, (c) a termék tulajdonjogát kell átruháznia, (d) az átruházás későbbi időpontban történik majd, és (e) vevő (megrendelő) teljesítést elősegítő szolgáltatást nyújt.

Természetesen ebben a szerződéstípusban is mezőgazdasági termék tulajdonjogának átruházására kerül sor, így dogmatikailag helyesen az adásvételi szerződés altípusai között helyezkedik el, ám láthatjuk, hogy a másik fél szolgáltatásai, az előleg, a közbeni szolgáltatások már kapcsolódási pontot jelentenek a vállalkozási szerződéshez. Az elkülönítés nehézsége nem újkeletű a magyar magánjogban, Vincenti Gusztáv a Magyar Magánjog című kötetben így vélekedik a kérdésről. *„Lehetséges, hogy ugyanaz az ügylet a vállalkozási szerződés és más magánjogi szerződés alkotóelemeit egyaránt feltünteti. Így ha a vállalkozási szerződés tárgya ingó dolog előállítására és szolgáltatására, az ügylet vételi ügyletnek is minősülhet, különösen, ha helyettesíthető dolog szolgáltatásáról van szó, amikor is a teljesítés joghatályosan történhet akár a szerződéskötés előtt, akár az után előállított ingóság szolgáltatásával, feltéve, hogy az egyébként megfelel a kikötött kellékeknek. Kérdés, hogy ilyen esetben a vételi vagy a vállalkozási szerződés szabályait kell-e az ügyletre alkalmazni, amennyiben azok*

⁷³ Ptk. 6:233. §

*egymástól eltérnek.*⁷⁴ A felek szolgáltatásait vizsgálva mindenesetre egyértelművé válik, hogy a vevő (megrendelő) valamely közbenső szolgáltatást nyújt, vetőmagot, növényvédőt szert ad, és mindezek mellett köteles az ehhez kapcsolódó tájékoztatásra is.

A termelő köteles ezt a szolgáltatást a hozzá kapcsolódó szaktanácsadásnak megfelelően igénybe venni. Amennyiben azonban elfogadjuk a feltevést, miszerint jelen típus vállalkozási elemekkel gazdagított, úgy a vállalkozási szerződések szabályait segítségül hívva megállapíthatjuk, hogy a termelőnek jogában áll a vevő (megrendelő) által nyújtott szolgáltatást megvizsgálni. Amennyiben szakszerűtlennek és célszerűtlennek tartja, úgy a vevő (megrendelő) figyelmét erre fel kell hívnia, az átvételt azonban csak akkor tagadhatja meg, ha az jogszabályba vagy hatósági határozatba ütközne, illetve veszélyeztetné mások személyét és vagyonát.⁷⁵ A korábbi bírósági gyakorlat szerint pedig ha utólag derült ki, hogy a megrendelő által nyújtott szolgáltatásban minőségi hibában szenvedett, akkor a kárért a szolgáltatást nyújtó fél is felelőséggel tartozott.⁷⁶ Az alapul fekvő jogügylet tehát kibővül egy másik, ellenirányú kötelemmel.⁷⁷ Az ellenirányúság jelentkezik abban, hogy a teljesítést elősegítő vevői (megrendelői) szolgáltatás és tájékoztatás sok esetben ellenérték köteles. Az eladó a vevő teljesítést elősegítő szolgáltatásainak szerződés szerinti ellenértékét akkor is köteles megfizetni, és a vevő által folyósított termelési előlegnek a vételárral nem fedezett részét akkor is köteles visszafizetni, ha erre a termelés eredménye nem biztosít fedezetet.⁷⁸ A vevő (megrendelő) által nyújtott előleggel és teljesítést elősegítő szolgáltatásokkal köteles az eladó elszámolni, ez rendszerint e vételárba történő beszámítással történik. A mezőgazdaság ugyanis költségigényes ágazat és a költségek többnyire a termelési folyamat első részében jelentkeznek, ezért sok esetben szükséges a termelők megsegítése a termelési folyamat elején, ám fontos megjegyeznünk, hogy a teljesítést megelőzően a termelés valamennyi kockázatát a termelő (eladó) viseli.

Megállapíthatjuk, hogy a vevő közreműködésével megvalósuló adásvételi típusú termékértékesítés esetén a felek közötti együttműködésnek egy sajátos, sok esetben a vállalkozási jogviszonyhoz hasonlatos formája alakul ki. A jogviszony kétirányúvá válása számos többlétszabály figyelembe vételét igényli, melyek közül a kódex a felek elszámolási kötelezettségét ragadta ki, de a szerződő felek természetesen számos más rendelkezéssel biztosíthatják, hogy jogviszonyuk a tényleges akaratuknak megfelelő, kellően részletes szabályozást nyerjen.

3.7. Mezőgazdasági vállalkozási szerződés

Az egykori mezőgazdasági termékértékesítési szerződés vállalkozási típusának bizonyos szabályait az új Ptk. XXXVII. fejezetében találhatjuk meg. Mezőgazdasági vállalkozási szerződés alapján a vállalkozó a megrendelő tulajdonában álló állat nevelésére, vagy terménynek a megrendelő tulajdonában álló területen való

⁷⁴ Vincenti Gusztáv: A vállalkozási szerződés, in: Szladits (szerk.) 1942, 644.

⁷⁵ Ptk. 6:240. § (2)

⁷⁶ Orlovits Zsolt: *Szerződéskötés, szerződéses kötelmek az agrárpiaconon*, Budapest, Szaktudás Kiadó Ház Zrt., 2012.

⁷⁷ Miskolczi-Bodnár 2013.

⁷⁸ Ptk. 6:233. §

megtermelésére, a megrendelő díj fizetésére köteles.⁷⁹ A szerződés magában hordozza a vállalkozási szerződés jegyeit, így közvetlen tárgya munkával elérhető eredmény létrehozása, a közvetett tárgya pedig mezőgazdasági termék. Gyakorlatban a megrendelő naposcsibét, malacot ad át a vállalkozónak, aki a vágósúly elérésekor adja azt vissza, de gyakran vehet tenyészállat kihelyezésére is sor kerül, és a szaporulat hizlalása, nevelése a feladat. A legjelentősebb különbség a korábban vizsgált, adásvételi típusokhoz képest az, hogy a szerződéses kapcsolatban nem történik – a főszolgáltatás tekintetében legalábbis – tulajdonátruházás. A vállalkozó a megrendelő tulajdonában lévő állat nevelésére hizlalására vállalkozik, a szaktudását használva eredményt ér el. A felek között kizárólag birtokátruházás történik. A birtokátruházásra pedig kétszer kerül sor, először a vállalkozási tevékenység megkezdésekor, majd annak befejezésekor, amikor a vállalkozó a megrendelőnek átadja azt. Amennyiben a vállalkozó terménynek a megrendelő tulajdonában álló területen való megtermelésére vállal kötelezettséget fontos kitérnünk a dologi jogi alapokra. A növedékjog alapvető szabálya szerint a föld tulajdonosa megszerzi mindazoknak a dolgoknak a tulajdonjogát, amelyek utóbb váltak a föld alkotórészévé, kivéve, ha az valamely jogviszony alapján mást illet.⁸⁰ Viszont akinek más dolgán olyan joga van, amely őt a termékek, a termények vagy a szaporulat tulajdonbavételére jogosítja - ha ezek tulajdonjogát korábban nem szerezte meg -, az elvállalással tulajdonjogot szerez.⁸¹ Ki kell emelnünk tehát, hogy a föld nem állhat a vállalkozó tulajdonában, de még csak olyan joga sem állhat fenn, amely őt a termény, szaporulat tulajdonára jogosítja, így többek között haszonbérleti joga sem lehet.

Ezekben az esetekben ugyanis törvény erejénél fogva jogosult lenne a hasznok szedésére, és szükségszerűen tulajdonátruházásnak kellene követnie azt. A másik szerződéses fél vonatkozásában szintén kérdést vetít előre a haszonbérlet intézménye. A törvény ugyanis a 'megrendelő tulajdonában álló' kifejezést használja, azaz joggal következtethetünk arra, hogy mezőgazdasági vállalkozási szerződést megrendelői oldalon csak földtulajdonos köthet. A haszonbérleti szerződés értelmében a haszonbérlet szintén tulajdonjogot szerez a hasznokon, így esetében szintén értelmezhető a mezőgazdasági vállalkozás amennyiben a nyelvtani értelmezés határait szétfeszítjük, hiszen tulajdonátruházásra itt sem kerül sor. A mezőgazdasági vállalkozási szerződés visszerthes jogügylet, a vállalkozó munkával elérhető eredmény létrehozására, a megbízó megbízási díj megfizetésére köteles. A mezőgazdasági vállalkozási szerződésnél a Ptk. nem rendelkezik kifejezetten a megrendelő átvételi kötelezettségéről, de arra a vállalkozási szerződés általános szabályai alapján következtetni lehet.⁸² A vállalkozó a szerződésnek az állat vagy a termény betegsége miatti lehetetlenné válásáért nem felelős, ha a megbetegedést az ellenőrzési körén kívüli elháríthatatlan ok idézte elő. Ebben az esetben a vállalkozót arányos díj illeti meg.⁸³

Lehetetlenülésről beszélünk akkor, ha az egész termény elpusztul, de akkor is, ha csak a tervezettnél kisebb gyarapodás következzeik be. A Ptk. 6:179. § – 6:182. § rendelkeznek a szerződések általános szabályai körében a teljesítés lehetetlenné

⁷⁹ Ptk. 6:255. § (1)

⁸⁰ Ptk. 5:51. §

⁸¹ Ptk. 5:50. § (1)

⁸² Ptk. 6:238. §

⁸³ Ptk. 6:255. § (2)

válásáról, ennek értelmében, ha a teljesítés lehetetlenné vált, a szerződés megszűnik. Vállalkozási szerződések szabályai körében speciális rendelkezéseket találhatunk szintén a lehetetlenülés kérdéskörére, ezeket a rendelkezéseket azonban a mezőgazdasági vállalkozási szerződés lehetetlenülést rendező szabályai felülírják. A Ptk. kodifikátorai azzal indokolták az eltérést, hogy a vállalkozási szerződés általános szabályainak az alkalmazása méltánytalan lenne a mezőgazdasági vállalkozás esetén.⁸⁴ A szerződés lehetetlenülése kapcsán nem tekinthetünk el a felelősség és a veszélyviselés kérdéskörétől. A veszélyviselés ott kezdődik, ahol a felelősség véget ér. A vállalkozó a felelősség alól azonban viszonylag szigorú szabályok és bizonyítás folytán mentesülhet csak, nevezetesen ha ellenőrzési körén kívüli elháríthatatlan ok idézte elő a megbetegedést. A megrendelői oldalról vizsgálva a felelősség körét a mezőgazdasági vállalkozás szabályai között speciális szabályt nem találunk. Abból kell tehát kiindulnunk, hogy a teljesítés lehetetlenné válása a szerződésszegés egy esete. A felelősség alóli mentesülésre pedig a Ptk. 6:142. § rendelkezései az irányadóak, azaz mentesül a felelősség alól a megrendelő, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje, vagy a kárt elhárítsa. Amennyiben a kárfelelősség szabályai szerint a betegség miatti mennyiségi kiesést, kárt már sehova nem lehet telepíteni, úgy automatikusan belépnek a veszélyviselés szabályai.⁸⁵ Azt a kárt pedig, amelynek megtérítésére mást nem lehet kötelezni, a tulajdonos viseli.⁸⁶ Amennyiben a vállalkozó bizonyítani tudja, hogy a teljesítés lehetetlenülése miatt nem felelős, úgy arányos díjazás illeti meg. Azonban ugyanerre a következtetésre juthatunk, ha a vállalkozási szerződés lehetetlenülése esetén irányadó szabályokat értelmezzük. Ha a teljesítés olyan okból válik lehetetlenné, amelyért egyik fél sem felelős, és a lehetetlenné válás oka mindkét fél érdekkörében vagy érdekkörén kívül merült fel, a vállalkozót az elvégzett munka és költségei fejében a díj arányos része illeti meg.⁸⁷ A két norma közötti különbséget az 'érdekkör' és az 'ellenőrzési kör' fogalmának eltérő jelentéstartalma árnyalhatja. Ahogyan azt már a vevői közreműködéssel létrejövő adásvételi típusú szerződésnél is láthattuk, a megrendelő számos eszközzel segítheti a vállalkozó munkáját (kéveköttő zsinag vagy göngyöleg, műtrágya, növényvédő). Ellentétben a nevelésre, hizlalásra kiadott állat vagy a megtermelésre kiadott növényvel, amelynek a tulajdonjoga sosem száll át a vállalkozóra, az előlegként vagy elszámolásra átadott dolog tulajdonjoga a vállalkozóra száll át. A megrendelőnek járó ellenérték megfizetésére azonban csak későbbi időpontban, a mezőgazdasági vállalkozási szerződés teljesítésével egyidejűleg kerül majd sor. A vételár későbbi időpontban történő megfizetése azonban nem függ attól, hogy a szerződés megszűnése esetén a vállalkozó jogosult-e vállalkozói díjra. A megrendelő által elszámolásra vagy előlegként adott szolgáltatások visszafizetését a termelő nem tagadhatja meg azon az alapon, hogy azok a termelés eredményéből nem fedezhetők.⁸⁸

⁸⁴ Miskolczi-Bodnár 2013.

⁸⁵ Gyarmati Sándor: Veszélyviselés a termékértékesítési szerződések körében, *Jogtudományi Közlemény*, 47/3-4, 1992, 137.

⁸⁶ Ptk. 5:22. §

⁸⁷ Ptk. 6:248. § (1) c)

⁸⁸ Ptk. 6:255. § (3)

Láthatjuk tehát, hogy a korábbi vállalkozási típusú termékértékesítés bizonyos szabályai kaptak itt helyet, így bár kevesebb norma szabályozza a jogviszonyt, de a korábbi bírói gyakorlat és jogirodalom itt is a jogalkalmazó segítségére lesz, és természetesen a diszpozitív szabályozás következtében a felek akár a közös kockázatviselés irányába is eltolhatják a jogviszonyt, amennyiben azt valamely közjogi norma nem szabályozza eltérően.

4. Záró gondolatok

A magánjog tengeréből kiemelkedik az agrárszerződések csoportja és köztük a termékértékesítés is, anélkül hogy akár a Ptk., akár más jogszabály csokorba fogná azokat, hiszen a szabályozás struktúrája mindig egyértelművé teszi a besorolást. Nem tűnnek, és nem tűnhetnek el, hiszen a mezőgazdasági termék, az élelmiszer, mint az ember legegyszerűbb szükséglete életben tartja azokat.

A mezőgazdasági termékértékesítési szerződés kezdeti alakzatai már a kapitalizmus kialakulását követően megjelentek, és hosszas fejlődésen átesve továbbra is jelen vannak a jogrendszerekben. A magánjogi kodifikáció meggritkította ugyan a szerződést szabályozó normákat, de el nem tűntette azokat. Az új kódex nem rendelkezik a szerződés kötelező írásba foglalásáról, nem szabályozza a mennyiség és minőség meghatározásának rendjét, sem a megvizsgálás módját. Hallgat a Ptk. a több évre szóló mezőgazdasági termékértékesítési szerződésről is. Amennyiben kizárólag magánjogi szemlélettel tekintenénk erre a szerződésre akkor egyszerűen azt mondhatnánk, hogy a kógens rendelkezések hiánya miatt a felek szerződéses akarata teljes körűen érvényesülhet. Nem szabad azonban elfelejtenünk az agrárjogra jellemző közjogi korlátozások rendszerét sem, amelynek következtében az agrárjogi szabályozás mindig többszintű, a magánjogi autonómia több szinten korlátozott. A korlátozások egyik oldalon természetesen kötik a feleket és behatárolják a mozgásterüket, másrésről azonban kiszámítható és szűk mederben tartják a jogviszony háttérében álló társadalmi és gazdasági viszonyokat. Így a Ptk. szabályai jelentik a dogmatikai alapot, erre épülő közjogi normák pedig jelentősen korlátozzák a szerződéses szabadság érvényesülését, így egyértelműen különbözővé téve a jogviszonyt a klasszikus polgári jogi szerződésektől.

Ágnes TAHYNE KOVÁCS*
**Gedanken zur verfassungsgesetzlichen Interpretierung der gesetzlichen Regelung
der GVOs in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU
und des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership)**

Für uns alle ist es eine bekannte Tatsache, dass über die Auswirkungen von GV-Planzen und Tieren auf die menschliche Gesundheit auch heutzutage weltweit eine heftige wissenschaftliche Debatte geführt wird. Allerdings hat die ungarische Grundgesetz in 2012 die markante Stellung genommen, dass die ungarische Landwirtschaft GVO frei sein soll.¹

Im ungarischen Grundgesetz wurde, im Gegensatz zur früheren Grundgesetz, die geltende Aufstellung zur Sicherung des Rechts auf Gesundheit, mit der GVO freien Landwirtschaft sowie Sicherung gesunder Lebensmittel und der Zugriff zum Trinkwasser, ergänzt. Die Rolle des letzt Genannten ist auch damit zu begründen, dass es bei den Verbraucher, bezüglich der Lebensmittel, die mit den ab und an auftauchenden Skandalen verbundene anwachsende Sensibilität, der Verbreitung von Kenntnissen und Methoden bezüglich gesunder Ernährung, gesunde Lebensweise, sowie sauberes (gesundes) Trinkwasser eine strategische Bedeutung erlangt hat und in den letzten zwei Jahrzehnten zu einer immer mehr steigenden Tendenz auch in Ungarn geworden ist. Der Text der Grundgesetz – wenn es bereits einen ausdrücklichen Hinweis auf die Verwendung der GVO in der Landwirtschaft erhält – verweist nicht nur korrekter weise auf die mit Hilfe der Gentechnologie erstellten landwirtschaftlichen Kulturen, sondern in der Regel auf den GVO. Obwohl in der öffentliche Zucht nirgends in der Welt zu einer Zulassung von gentechnisch veränderten Tieren gekommen ist, und die Diskussion auch in Ungarn vor allem über die erste Generation von GVO-Kulturen besonders über Bt- und Glyphosatoleranten Mais geführt wird, ist eine Erscheinung von transgenen Tieren in der Zukunft sehr wahrscheinlich, da unter Laborverhältnissen zahlreiche von Solchen bereits erstellt wurden. Jedoch, im Vergleich zu transgenen Pflanzen, ist in diesem Fall die technologische Anwendung viel schwieriger und riskanter, sowie der öffentliche Widerstand weltweit viel grösser ist. In Bezug auf GVO scheint es, dass in den Verfassungssprozess solch ein Detail geregelt wurden ist, womit in Zusammenhang zu einem – dank Ungarn und einigen anderen EU-Mitgliedstaaten – die Regelung auf EU-Ebene unter Änderung steht, zum anderen wird es in absehbarer Zeit nicht zu einer Aussöhnung zwischen Gentechnologie Gegner und Befürworter kommen. Der Kompromiss liegt nicht mehr so sehr in den

* PhD, dr. jur., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Pázmány Péter Katholische Universität, e-mail: cincer76@googlemail.com

¹ Grundgesetz Artikel XX. Absatz (1) Jeder hat das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit. (2) Ungarn fördert die Durchsetzung des Rechtes nach Absatz (1), durch eine Landwirtschaft die frei von gentechnisch veränderten Organismen ist, die Sicherung des Zuganges von gesunde Nahrung und Trinkwasser, Sicherheit am Arbeitsplatz und die Organisation der Gesundheitsversorgung, Sport und mit der Unterstützung von regelmäßiger körperlicher Aktivität und der Gewährleistung des Umweltschutzes.

auf den ersten Platz gesetzten Gesundheitsrisiken, sondern in den wirtschaftlichen Folgen. Es wird nämlich im Allgemeinen von den Befürworter der pflanzlichen Gentechnologie anerkannt, dass die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft der Biodiversität schadet, und ausserdem wegen den extrem hohen Kosten der Entwicklung von den einzelnen neuen GVOs herrschen die über immer bedeutender Monopole verfügenden multinationale Firmen den Markt von solchen Produkten.²

Die Deklaration der Rechtshierarchie gab seitdem Anlass auf neue Diskussionen in den wissenschaftlichen Kreisen.³ Zunächst wollen wir diese Schwerpunkte sehen.

I.

Nach dem einen Streitpunkt: das Verbot der genetisch veränderten Organismus in der Grundgesetz verstösst gegen das Grundgesetzartikel zum Schutz der Wissenschaft.⁴

Die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung ist natürlich niemals ein isoliertes Phänomen.

Sie kann nur in einer freien Gesellschaft existiert, da die gleichen Prinzipien ihre Essenz geben, die auf den Grundfreiheiten der gesamten Gesellschaft basieren.⁵

Die Frage der Gesundheitsrisiken von den einzelnen GVOs ist eindeutig eine wissenschaftlich beurteilende Frage. Das Grundgesetz sagt zehn Artikel vorher aus, dass in der Frage der wissenschaftlichen Wahrheit der Staat nicht berechtigt ist zu entscheiden, zur Auswertung wissenschaftlicher Forschungen sind lediglich die Forscher berechtigt.⁶

Es stellt sich die Frage, ob der Staat statt der Wissenschaft urteilt?⁷ Urteilt er überhaupt, oder steuert, manipuliert er nur? Können diese zwei Bestimmungen so

² Siehe Details: Horváth Zsuzsanna – Pánovics Attila: Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben, in: Drinóczi Tímea (edit.): *Magyarország új alkotmányossága*, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2011.

³ Horváth – Pánovics 2011.

⁴ Das stellt auch das für den Zoltan Barabás Biotechnologie Verein gefertigte juristische Gutachten fest. Mehr dazu, in: <http://index.hu/assets/documents/belfold/agmotanulmany.pdf>.

⁵ Mehr dazu: N. Tóth Zsuzsa (Übersetzer) – Bánki Dezső (Lektor): A tudományos kutatás szabadságának alapjai, *Polanyiána*, 1998/1-2., in: <http://chemonet.hu/polanyi/9812/alap2.html>. Der ursprüngliche Text: Polanyi M.: *Foundations of Academic Freedom – The Logic of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1951, 32-48.

⁶ X. Artikel des Grundgesetzes Abs. (2).

⁷ Ein Beispiel: „In der modernen Welt können die Hochschulen nur von öffentlichen Gelder aufrechterhalten werden. Wenn die Wissenschaftler jedoch vom Staat bezahlt werden, und der Staat ihnen die Voraussetzungen für ihre Forschung schafft, dann kann die Regierung auch Druck auf sie ausüben, um sie von ihren theoretischen Ausrichtungen und von der Wissenschaft aufgestellten Maßen abzulenken. Zum Beispiel in solch ein Milchprodukte produzierendes Staat wie Iowa, kann es vorkommen, daß der Staat beargwöhndet, wenn die lokalen Wissenschaftler die ernährungs- und wirtschaftliche Vorteile der Margarine entdecken und veröffentlichen, und mit der Hilfe der Gesetzgebung in das Leben seiner eigene Universität eingreifend die Veröffentlichung solchen Ergebnisse verhindern möchte. Kürzlich wurde dies nämlich in Iowa getan. Es gibt reichlich Gelegenheit für solche Konflikte zwischen der unmittelbaren Interessen des Staates und dem Streben nach Wissen und Wahrheit.“ in: <http://chemonet.hu/polanyi/9812/alap2.html>.

interpretiert werden, dass die Grundgesetz eine rankende Grenze der Staltung des Urteils der Wissenschaftler versichert?⁸ Ein grundrechtliches Präambel kann nicht nur eine feierliche Erklärung sein, denn es muss in den Durchsetzungsmassnahmen interpretiert werden, wie es in akademischen Debatten das Wortlaut gewann.⁹ Wie wir wissen, hat das Verfassungsgericht unter den Begründungen in mehreren ihrer Entscheidungen auf die früherer geltenden Präambel des Grundgesetzes hingewiesen.¹⁰

Herr Professor Vörös erwähnte zum Anlass der Akademikerdebatte im diesen Themenkreis auch das Verfassungsprozess selbst, in dem – nach seiner Angabe – nach den langatmigen öffentlichen Diskussionen auch die Wissenschaft ihre Stimme hören lassen solle. Der Professor wusste auf die Stellungnahme des Batthyanyi Kreises der Professoren, wonach im Vorgang des Verfassungsprozesses zuerst die politischen Entscheidungen erforderlichen Fragen geklärt werden müssen. Wonach im Idealfall zu die Formulierung des Grundgesetzes kommt, was eine niveauvolle juristisch-professionelle Arbeit erfordert. Der Textentwurf kommt dann wieder auf den Tisch der Gesetzgeber, denn darüber entscheidet das Parlament. Der Rechtsprofessor – als er über den Inhalt der Präambel sprach – setzte sich für die verfassungsrechtlich bewertenswerte Begriffe ein. Nach Imre Vörös gehört die Formulierung der die Identifizierung ermöglichenden wirtschaftlichen und politischen Fundamente, und der Integrationswerte in den Vorwort der Grundgesetz.

Somit stellt sich die Frage, wenn auch auf akademischer Ebene Debatten über die Beurteilung der GVO's geführt werden,¹¹ in wie fern leistet das für den Wissenschaftler ein die Identifizierung ermöglichendes wirtschaftliches und politisches Fundament? Einige Wissenschaftler unterstützen die Verwendung von GVO's,¹² während andere direkt dagegen sind oder auf äusserster Vorsicht¹³ und Umsicht aufrufen.¹⁴

Der Selbstwiderspruch in der Grundgesetz kann folgender weise aufgelöst werden, was zugleich auch eine mögliche Interpretierung ist. Der Kodifikator folgt

⁸ Über die Rolle und Bedeutung der Präambel der Grundgesetz haben im Oktober 2010 an der Ungarischen Akademie der Wissenschaften (MTA) in - und ausländische Juristen, darunter auch frühere Verfassungsrichter konsultiert. Auf der internationalen Konferenz – zur auch Historiker und Politiker eingeladen wurden – haben die Experten die Einführungen Europas Verfassungen aus öffentlichrechtliche, historische und rechtsanwendungs Sicht geprüft.

⁹ So formulierte es Imre Vörös, früherer Verfassungsrichter, Stellvertretender Direktor des Rechtswissenschaftlichen Institutes der MTA.

¹⁰ z.B.: bezüglich der Interpretation des Begriffes 'parlamentarische Demokratie' 27/1998. (VI. 16.) VR Beschluß; oder bezüglich der Interpretation des Begriffes 'Marktwirtschaft' 21/1994. (IV. 16.) VR Beschluß, usw.

¹¹ Siehe noch: Takács-Sánta András: Szüksége van-e a világnak a géntechnológiai úton módosított növényekre?, in: Darvas Béla – Székács András (szerk.): *Az első generációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésének magyarországi háttere*, Budapest, Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, 2011, 51.

¹² Dénes Dudits sprach aus, daß sie erreichen möchten, daß das GVO-Verbot, als ein unwissenschaftliches Passus aus dem Grundgesetz ausgehen werden soll, sie spekulieren welche Schritte sie tun können im Besitz des Rechtsgutachtens.

¹³ Siehe noch: Venetianer Pál: Génmódosított növények – Mire jók?, *Szokatlan szempontok V.*, Typotex, Budapest, 2010.

¹⁴ László Balla, László Heszky, Béla Darvas.

eigentlich dem Vorsorgeprinzip als er Gentechnologiefreie Landwirtschaft erwähnt. Das Vorsorgeprinzip ermöglicht schnell zu handeln gegen den die Gesundheit der Menschen, Tieren oder Pflanzen gefährdenden möglichen Gefahren oder im Interesse des Umweltschutzes. Wenn die wissenschaftlichen Daten eine vollständige Risikobewertung nicht ermöglichen, kann unter anderen mit der Verwendung dieses Prinzips die Vermarktung von auf die Gesundheit gefährlichen Produkten verhindert werden, oder vom Markt zurückgerufen werden.¹⁵ So aber würde die Grundgesetz jedoch nur solche GVO's in Ungarn unter Verbot stellen, die schädlich für die Gesundheit sind. Dennoch, in diesem Fall ist der GVO-Verbot im Grundgesetz mit diesen Wörter unnötig fest zu halten, denn über den gesundheitschädlichen Lebensmittel und über die Umweltschädigung verfügt das Grundgesetz auch ohne dass.¹⁶ (Wir weisen darauf hin, dass das ungarische Moratorium gegenüber dem Maiszünsler resistenten Mais auf Umweltschutzbedenken basieren, dennoch wurde die GMO-Widrigkeit ins Grundgesetz wegen Gesundheitsperspektiven festgehalten)

II.

Der zweite, von uns untersuchten Schwerpunkt, wonach die Aussetzung der Grundgesetz über die GVO-freien Landwirtschaft – auch nach einer bestimmte juristische Gutachtung¹⁷ – ist gegen das EU-Recht.¹⁸

Dieser Widerspruch war an den selben Punkten erkennbar, wo auch seit zehn Jahren die Rechtfertigung der ungarischen Moratorium umstritten war.¹⁹ Das EU-Recht bestimmt auf einer besonders komplexer Art über die GVOs: im Grunde enthält es keinen Verbot, es bindet sie nur an eine Zulassung, und deklariert wenn die Zulassung verweigert werden kann, wann kann ein Schutzklausel eingesetzt werden. Es ist eine Neuheit, dass das EU-Parlament das neue Gentechnologiegesezt am 13. Januar 2015. beschlossen hatte. Danach hat das Rat am 2. Maerz 2015 einen fünfjaerigen legislativen Prozess mit der Richtlinie (EU) 2015/412 über das Zulassungsverfahren der GVO's ein Ende gesetzt. Die Botschaft der neuen GVO-Verordnung ist, dass die Mitgliedstaaten in der Zukunft auf ihren eigenen Hochheitsgebiet nach dem Grundsatz der Subsidiaritaet von den Verbot oder Begrenzung der GVO's auf Mitgliedsaatsebene entscheiden dürfen.

¹⁵ Communication from the Commission of 2 February 2000 on the precautionary principle [COM(2000) 1 final – not published in the Official Journal] (A Bizottság közleménye (2000. február 2.) az elővigyázatosság elvéről [COM(2000) 1

¹⁶ Grundgesetz Artikel XX. Abs. (2)

¹⁷ Horváth – Pánovics 2011.

¹⁸ Die Einführung der GVO freien Landwirtschaft in das Grundgesetz bekam weniger Aufmerksamkeit in der Frühjahrsdebatte über das Grundgesetz – behauptete János Györgyey, der wissenschaftlicher Mitarbeiter des Pflanzenbiologischen Institutes der SZBK MTA, in: <http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/09/21/gmo/>.

¹⁹ Bisher bekamen insgesamt zwei GVO-Produkte die Genehmigung, von denen zur Zeit nur noch eine, der gegen Schädlinge resistente Mais (MON810), über eine gültige Genehmigung verfügt. Die für die im 2010 für industriellen Zwecken verwendete Kartoffel (Amflora) zugelassene Genehmigung wurde, Folge einer von Ungarn eingeleitetes europäisches Gerichtsverfahren widerrufen. (T-240/10 Magyarország kontra Bizottság).

Die Richtlinie behält weiterhin das zentralisierte Zulassungssystem der EU, aber ermöglicht die Zulassung bezüglich des Anbaus der GVO-Planzen in zwei Phasen, so dass die Mitgliedstaaten beantragen können, dass sie GVO-frei sein wollen.

Einerseits kann der Mitgliedstaat im Zulassungsverfahren beantragen die Geltung ihres Antrages geografisch zu korrigieren. Diese Option gibt den Antragsteller (biotechnologische Unternehmen) die Möglichkeit, dass er selbst aus seinem Antrag das Hoheitsgebiet des Schutz beantragenden Mitgliedstaates herausnehmen kann. Im Fall wenn diese Korrektur nicht erfolgt, oder sowas der Mitgliedstaat nicht beantragt hat, dann kann er nach der Zulassung den Anbau von bestimmten Planzen beschränken oder verbieten (mit Gründen die in der Richtlinie festgehalten sind, z.B. umweltschutzpolitische Ziele, Stadt- und Raumordnung, öffentliche Ordnung, Bodennutzung, sozioökonomische Auswirkungen usw.)

In dieser Sicht, mit den neuen Rechtsvorschriften eingeführten Änderungen, ist der Spielraum der Mitgliedstaaten bezüglich der Aufrechterhaltung GVO-frei zu sein erhöht.

Über die Geschichte des ungarischen Moratoriums ist zu wissen, dass der ungarische Minister für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung – nach Umweltrisiken bestätigenden Untersuchungsergebnissen – am 20. Januar 2005 ein Schutzklauselverfahren gegen die Freisetzung des MON 810 Maissorten eingeleitet hat. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hat in ihre Stellungnahme im Juni 2005 die Gründe für das Moratorium nicht ausreichend begründet gefunden. Allerdings wird der Ackeranbau von GV-Pflanzensorten in Ungarn weiterhin verbieten, im Jahr 2005 hat – auf grund der Schutzklausel – das Ministerium vorübergehend weitere Moratoriums auf solchen Mais gesetzt. Die Begründung war unter anderen, dass Ungarn eine eigene biogeographische Region ist, mit einem diverser Ökosystem, so muss vor der Zulassung der GVO's eine Untersuchung durchgeführt werden. Die Untersuchung hat nicht stattgefunden, dennoch blieb das Moratorium, trotz der Bemühungen der GVO's herstellenden und verkaufenden Riesenunternehmen. Das ungarische Parlament hat die Regierung aufgefordert²⁰ eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, um die vermuteten negativen Auswirkungen im Pannon Biogeographische Region zu erkunden, und um alle erforderlichen Schritte und Schutzmassnahmen gegen die Freisetzung von MON 810 Maissorten zu ergreifen. Im Jahre 2007 hatten von den 27 Mitgliedstaat 22 gegen einen Vorschlag der Europäischen Kommission gestimmt, und hatten die ungarische Position unterstützt. Als Folge konnte das Verbot weiterhin in Kraft bleiben.

Danach hat die Europäische Kommission von Ungarn detailliertere Materialien erfordert, um sie durch EBLs zu untersuchen lassen. Allerdings kam keine Antwort weder von der Kommission noch von der EBLs. Im Jahre 2009 kam es erneut zu eine Abstimmung, wonach das Moratorium erhalten blieb.

Zum Vergleiche mit der Tatsache, dass bis heutzutage immer noch zehn EU-Staate Bohrmoratorium für mindestens eine GVO Pflanzensorten angekündigt haben.²¹

²⁰ im 1. Punkt des 53/2006. (XI.29.) Beschlusses des Ungarischen Parlaments.

²¹ Von den nicht EU-Staaten beschloßen Schweiz, Norwegen und Serbien, daß sie das Vorsorgeprinzip folgen und zum Freilandanbau der GV-Planzen nicht beitragen. Als schwerwiegende Folge der oben genannten sank vom auf der New York Wertpapierbörse

Im Juli 2010 reichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates ein zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG; mit dem Ziel, dass die Mitgliedstaaten selber entscheiden können ob sie den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) auf ihrem Hoheitsgebiet beschränken oder verbieten wollen. Obwohl das EU Parlament im Sommer 2011 ihren Standpunkt mit grosser Mehrheit gewählt hatte, im der Spielraum der Mitgliedstaaten erweitert wurde, im Rat haben die GVO Befürworter-Mitgliedstaaten das Abkommen noch lange blockiert.

Die Verhandlungen haben nur im Jahr 2012 neue Impulse bekommen, als der Skandal der Zulassung des '1507 GM' Maises die potentielle Anomalien des GM System der EU an die Oberfläche gebracht hat. Diese Zulassung wurde von den 28 Mitgliedstaaten nur durch 5 unterstützt, dennoch wurde es zugelassen. Die Richtlinie (EU) 2015/412 löst den Widerspruch in diesem Abschnitt; jedoch darf man nicht vergessen, dass das Freihandelsabkommen zwischen der USA und der EU (TTIP)²² sowohl die EU Verordnung als auch die ungarische Verordnung im Falle der Unterzeichnung überschreibt. Nach Ansicht einiger Wirtschaftsexperten können die von den Inlandsmarkt ausgeschlossene GVO herstellende und verkaufende multinationale Unternehmen das ungarische Staat für schwere Schäden verklagen.²³

III.

Drittens wollen wir eine wissenschaftlich-technische Frage untersuchen; wegen der die grundgesetzliche Aussetzung der GVO-Freiheit angegriffen wird. Nach der Meinung des Akademiemitgliedes László Heszky das Hauptproblem ist, dass sich die verbreitete genetische Veränderung auf die ganze Pflanze auswirkt; obwohl es reicht wenn gegen den Maiszünsler nur das Stammgenom der Pflanze, gegen den Maiswurzelbohrer nur das Wurzelgenom geändert wird. Die sichere Lösung würde, wenn die Methode den für die menschliche Ernährung beabsichtigte Pflanzenteil nicht betreffen würde.

Trotz der Technologie die nur einige Teile der Planze betreffen, die Anwendung solcher Planzen sind nach der ungarischen Grundgesetz verboten.

registrierten Unternehmen z.B. der Aktienkurs der für den Vorkämpfer der Technologie geltende Monsanto nach dem herausragenden Spitzenjahr 2008 (Durschnitt 120 \$ = 100%) in 2009 auf 67%, in 2010 auf 42%. Es sieht nach einem nachhaltigen und prägender Trend aus.

²² Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP). Das Abkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten kann die weltweit größte Freihandelszone zu stande bringen, von den beide Parteien neue Arbeitsplätze und einen Wirtschaftswachstum erwarten.

²³ Kanada hat bereits 171,5 Millionen Dollar in die Nordamerikanische Freihandelsabkommen investiert. Laut einer unabhängigen Wirtschaftsanalyse kann TTIP zum Verlust von 600.000 Arbeitsplätzen und den wirtschaftlichen Abschwung in Europa führen. Laut der Studie der amerikanischen CIEL, TTIP bewirkt die Zunahme der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, und gefährdet die jährlich zig Milliarden Dollar Umsatz bedeutende Biolebensmittelindustrie, in: <http://www.greeninfo.hu/hirek/2015/01/09/az-usa-egmergezne-az-unios-bioelelmiszer-piacot> (09.01.2015.)

IV.

Das Vierte von uns untersuchten Schwerpunkt der Verordnung über die GVO-freien Landwirtschaft in der Grundgesetz ist, dass dieses Verbot den Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit nicht erreichen kann, da in den Regalen des Supermarkets weiterhin genetisch veränderte Produkte bleiben können. Im Gegensatz den vorherigen ist es stark eine praktische Frage. Der Grossteil der verarbeiteten Lebensmitteln kommen aus dem Ausland nach Ungarn, und enthaelt GVOs ebenso wie die Rohstoffe, die in der ungarischen Futterproduktion und der Verarbeitungsindustrie verwendet werden. Die Regierung hält derzeit noch ein Moratorium für gentechnisch veränderte Kartoffel Amflora als Anbau, was auch ursprünglich für industrieller Rohstoff und nicht für den menschlichen Verzehr entwickelt wurde. Nach der Meinung von Dénes Dudits Präsident des Zoltan Barabas Biotechnologischen Verbandes ist es ein besonderer Widerspruch, dass dieses Artikel der Grundgesetz den Import, Verarbeitung und Nutzung auf keine Weise erwähnt. Dadurch können GV-Soja und- Mais haltige Lebens- und Futtermittel wie bisher auf der gleiche Weise verkauft werden, somit setzen wir uns nach wie vor dem putativen oder konkreten Gefahr aus, als wenn wir die Landwirtschaft nicht beschränken würden. Auf diese Weise begränzt die Grundgesetz nur die Bauer. Nach einige Argumenten beruht die Deklaration der GVO-Widrigkeit in der Grundgesetz darauf, dass die ungarische Bauern durch GVO-freie Landwirtschaft einen ernsten Wettbewerbsvorteil erwerben könnten, und der GVO-freie Brand gut auf den europäischen Märkten ankommen könnte.

Eine Empfehlung der Kommission (für eine verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG betreffend die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, den Anbau von GVO auf ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen{KOM(2010) 380)²⁴ erklärt: Damit die Verbraucher in der EU zwischen Lebensmitteln mit und ohne GVO wählen können, ist eine reibungslos funktionierende Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung, aber auch eine Landwirtschaft, die die verschiedenen Arten von Erzeugnissen anbieten kann erforderlich. Die Fähigkeit der Ernährungswirtschaft dem Verbraucher eine breite Palette von Waren anzubieten, geht Hand in Hand mit der Fähigkeit der Landwirtschaft, verschiedene Erzeugungsformen auf zu behalten. Die Gewährleistung eines hohen Verbraucherswahl muss mit der Fähigkeit verschiedene Produktionssysteme in der Landwirtschaft auferhalten werden.

In diesem Zusammenhang arbeitet gegenwaertig das Landwirtschaftsministerium an einen nationalen Soja-Programm. Der Ziel ist, dass die Rate des importierten Futtermittel mit GV-Soja in der Tierhaltung reduziert wird, denn Europa braucht eine neue umfassende Protein-Politik in der Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion, die die heimischen Quellen besser nutzen kann, und die

²⁴ Empfehlungen Der Europäische Kommission vom 13. Juli 2010 über die nationalen Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorkommen von GVO's zwischen konventionell und ökologisch angebauten Kulturpflanzen (2010/C 200/01).

Abhängigkeit von den überseeischen Importen auflöst. Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass die Europäische Kommission daran arbeiten würde.²⁵

Die Ungarische Soja-Nonprofit GmbH betrachtet die Aufstellung eines agrotechnischen und Artenhintergrund als eine ihrer grössten Aufgaben. Die Umsetzung der ungarischen Ziele wurde auch durch die Gemeinsame EU-Agrarpolitik unterstützt. Der grösste Anreiz kann die Dotierung für den Anbau von Eiweisspflanzen sein. Es kann pro Hektar sogar sechzigtausend Forint erreichen. Daneben gibt es Fortschritte in den Vorbereitungsarbeiten bezüglich des GVO-freien Etikettes. Die Experten des Ministeriums entwickeln die Modalitäten in Absprache mit der Branche. Es ist sicher, dass mit GVO-freiem Etikett versehenes Fleisch, Milch, Ei nicht von einem Tier stammen kann, was man mit GVO Futter gefüttert hat. Das ist für den Verbraucher, Bauern und auch für die Tiere vorteilhaft.

Eine weitere Frage ist, ob diese Initiative durch die Regelung des TTIP standhalten wird? Wenn ja, unter welchen Bedingungen kann sie erhalten werden?

V. Gibt es eine Koexistenz nach dem Grundgesetz?

In den Bestimmungen des Grundgesetzes ist eine bestimmte Skepsis für die Koexistenz impliziert, besser gesagt kann man in einem Sinn die Leugnung des Prinzips der Koexistenz herauslesen.

Wenn die verschiedenen Arten der landwirtschaftlichen Produktion – die traditionelle, organische und GVO-Anbau – nebeneinander existieren könnten, gäbe es keine Notwendigkeit für Phrasen der GVO-freier Landwirtschaft. Der Koexistenz bedeutet das Zusammenleben der verschiedenen Anbaus nebeneinander, während ihre Besonderheiten erhalten werden. Es ist eine Frage der Organisation der Herstellung. Es bedeutet, dass die Herstellung und Zubereitung von GVO-freien Lebensmitteln langfristig garantiert werden kann. Der Anbau von GVO in der EU hat Auswirkungen auf die Abläufe der landwirtschaftlichen Erzeugung.

Die Landwirte sollten grundsätzlich die Möglichkeit haben zu wählen, welche Arten von Kulturen sie anbauen möchten, ob genetisch veränderte, konventionelle oder ökologische Anbaukulturen. Diese Möglichkeit sollte mit dem Wunsch einiger Landwirte und Unternehmer verbunden werden, die gewährleistet sehen wollen, dass ihre Kulturpflanzen möglichst wenig GVO enthalten. Andererseits stellt sich auch die Frage nach der Wahlfreiheit für den Verbraucher. Damit die Verbraucher in der EU zwischen Lebensmitteln mit und ohne GVO wählen können.

Die Vermischung von GVO hat ausserdem spezifische Auswirkungen auf die Erzeuger bestimmter Produkte – wie beispielsweise ökologisch arbeitende Landwirte –, und wirkt sich auch auf die Endverbraucher aus. Da diese Erzeugungsart oft kostenintensiver ist, sind gegebenenfalls strengere Trennungsvorkehrungen

²⁵ „Wenn sich das Genehmigungsverfahren in der EU nicht ändert (Null-Toleranz bleibt in Kraft), dann wird das laut Experten dramatische Folgen haben, der Verlust kann im Geflügelsektor 44%, im Schweinesektor 35% sein: es gibt nämlich keine praktische Alternative zum 35 Milliarden Tonnen Sojaimport.“ In mit Schweine aufgestellten Mästungs- und Stoffwechselverkehrs Experimenten beinhaltet das Futter 70% (Bt) oder herbicidtoleranten (RR), sowie Kontrollmais, was allgemein ist, in: <http://www.nemzetigeografia.hu/node/758>.

erforderlich, um die damit verbundenen höheren Preise zu gewährleisten. Ausserdem kann es aufgrund der örtlichen Zwänge und Gegebenheiten sehr schwierig und teuer sein, diese besonderen Trennungsanforderungen in bestimmten geographischen Gebieten wirkungsvoll zu erfüllen.

Es muss daher anerkannt werden, dass die Mitgliedstaaten einen ausreichend grossen Gestaltungsspielraum brauchen, um ihren besonderen regionalen und lokalen Bedürfnissen beim Anbau von GVO Rechnung zu tragen, damit das Vorhandensein von GVO in ökologischen und sonstigen Kulturen möglichst gering ausfällt, wenn ausreichende Reinheitsgrade nicht anders erreicht werden können.

Nach der Meinung von Gerd Winter, denkt man oft so an die Koexistenz, als an den Ausweg der Konflikte zwischen Umwelt- und Gesundheitsrisiken. Es erlaubt eine Entscheidung auf der Grundlage der Risikobewertung für die Verwendung der GVOs in der Landwirtschaft oder gegen Gentechnologie, da alle Produktionsformen Grund für die Existenz haben.²⁶

Das Verfahren des Zusammenlebens kann nur in Übereinstimmung erreicht werden, wenn die Gesundheits- und Umwelterwägungen gleich den wirtschaftlichen Aspekten sind.²⁷ Da die Koexistenz von der Europäischen Unions Recht anerkannt und geregelt ist, können wir davon ausgehen, dass die gesetzlich Gentechnologiefreie Klausel gegen das EU-Recht ist. Es scheint so, dass die ungarische Gesetzgebung sich aus dem Anwendungsbereich der EU-Richtlinien und Verordnungen ebenso wie bei das Moratorium sich extrahieren versucht. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof wiederholt betont, dass ein Mitgliedstaat dazu nur begrenzt und nur bei Erfüllung von rechtlichen Bedingungen berechtigt ist. (zB. Leybuch-Fall) Diese regulatorischen Konflikt wurde durch die neueste EU Richtlinie aufgelöst. Auf der Basis der Ermächtigung der einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinie hat Ungarn ein eigenes Koexistenzgesetz ausgearbeitet. Im Jahre 2006 ist das FVM Dekret 86/2006 (XII.23.) von den Nebeneinanderleben der gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen erlassen wurden, in welchem die Durchführungsbestimmungen für die Umsetzung festgelegt sind. *„Diese Koexistenz Verordnung ist eine von den strengsten unter den EU-Rechtsrahmen. Es wurde in Bezug auf die ungarische Anbau und Naturmerkmale, auf die ungarische Landbeziehungen, auf das Saatgut-Industrie, auf die aktuelle Situation konventionellen und ökologischen Anbau, und auf ihre Rolle in der Volkswirtschaft gestaltet.“*²⁸ Die GMO-freie Klausel im Grundgesetz bedeutet auch ein Paradoxon in dem ungarischen Rechtssystem. Einerseits ist das Verfassungsrecht höherer Standard als das ungarische

²⁶ Winter, G. – Stoppe-Ramadan, S.: European Union and German Law on Coexistence of Agriculture with and without Genetically Modified Crops: Individualisation of a Systemic Problem, *Environmental Sciences Europe*, 2011/23, 28., in: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2178984 (23.01.2013.)

²⁷ Pánovics Attila: Szakítópróba elött Európa GMO ügynben?, in: http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Panovics_Atila.pdf (24.01.2013.)

²⁸ Bericht Nr. J/4723 Der Regierung Der Ungarischen Republik über die Vollstreckung des über einige Fragen und dies bezüglische ungarische Strategie beinhaltenden 53/2006. (XI.29.) Beschlusses des ungarischen Parlamentes bezüglich der genetischen Aktivität, und denen Anwendung in der Landwirtschaft und bei der Lebensmittelproduktion, in: <http://www.parlament.hu/irom38/04723/04723.pdf> (25.03.2012.)

Koexistenzgesetz, und 'lex superiori derogat inferiori'; auf der anderen Seite 'lex posterior derogat legi priori'.

Wie die Empfehlungen der Europäische Kommission sagt: Die einzelstaatlichen Massnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen sollten transparent und in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren entwickelt werden. Die Mitgliedstaaten sollten eine grenzübergreifende Zusammenarbeit mit den Nachbarländern gewährleisten, damit die Koexistenz-Massnahmen in den Grenzregionen wirkungsvoll durchgeführt werden können. In diesem Zusammenhang sollten sie adäquat und rechtzeitig über die von ihnen beschlossenen Massnahmen informieren.

Man muss Massnahmen ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturen zu vermeiden. Entsprechend sind die geltenden Leitlinien inhaltlich auf die wichtigsten allgemeinen Grundsätze für die Entwicklung von Koexistenz-Massnahmen beschränkt, wobei anerkannt wird, dass die Mitgliedstaaten einen ausreichenden Gestaltungsspielraum brauchen, um ihren regionalen und nationalen Besonderheiten und den spezifischen örtlichen Bedürfnissen der konventionellen, ökologischen und sonstigen Anbaumethoden und Erzeugnisse Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten sollten berücksichtigen, dass möglicherweise keine spezifischen Schwellenwerte in Bezug auf die Vermischung angestrebt werden müssen, wenn die Kennzeichnung von Kulturen als genetisch verändert keine wirtschaftlichen Auswirkungen hat.

Der Anbau von GVO in der EU hat Auswirkungen auf die Abläufe der landwirtschaftlichen Erzeugung. Einerseits stellt sich angesichts der Gefahr des unbeabsichtigten Vorkommens genetisch veränderter Pflanzen in anderen Kulturen (konventionell und ökologisch) die Frage, wie die Wahlfreiheit der Erzeuger in Bezug auf die verschiedenen Anbauformen sichergestellt werden kann. Die Landwirte sollten grundsätzlich die Möglichkeit haben zu wählen, welche Arten von Kulturen sie anbauen möchten, ob genetisch veränderte, konventionelle oder ökologische Anbaukulturen. Diese Möglichkeit sollte mit dem Wunsch einiger Landwirte und Unternehmer verbunden werden, die gewährleisten sehen wollen, dass ihre Kulturpflanzen möglichst wenig GVO enthalten.

Die Europäische Union hat wenig praktische Erfahrung in der Anwendung von der Koexistenz. In Ungarn ist die Untersuchung der Koexistenz einfach unmöglich, da hier offiziell keine GVOs hergestellt werden. Das Verbot ist vom Jahre 2005, als Ungarn noch kein Mitgliedstaat der EU war. Das ungarische Ökosystem gehört zu der pannonischen biogeografischen Region, welche von andere Regionen in der EU ganz unterschiedlich ist. Daraus folgt auch, dass man die Ergebnisse der EU-Risikobewertung und die Messungen die die Verordnungen definieren nur mit Ausnahmen anwenden kann. Die Besonderheiten der ungarischen Regelung ist die sorgfältige Zwei-Stufen-Zulassungssystem; man darf aber nicht vergessen, dass die schriftliche Einverständniserklärungen von allen Nachbarbauern einfach unmöglich zu erhalten sind.

Nach einer bestimmten Artikel,²⁹ wenn zum Beispiel ein Bauer 3 Hektar GV-Pflanzen zu produzieren wünscht, muss er mit 50-60 Eigentümer konsultieren und die schriftliche Einverständniserklärungen zu erhalten. Ohne dieses Konzept wird die Herstellungszulassung nicht erteilt.

Es gibt in Europa andere Länder wo man die Wirkung der Koexistenz auch nicht messen kann. Wie zum Beispiel in Italien, wo die Debatte um gentechnisch verändertes Saatgut vollständig theoretisch ist, da über die Koexistenz kein eigenes Gesetz gibt. Das italienische Verfassungsgericht hat mit seinem Urteil Nr. 116/2006 die bisherige Regelung über die Koexistenz als verfassungswidrig erklärt. Zur Zeit ist in Italien für den Anbau der GM-Saatgut zu kommerziellen Zwecke eine de-facto-Moratorium in Kraft; so schnell wie möglich muss man um die freie Wahl der Landwirte die italienisch spezifische Regeln für die Koexistenz schaffen.³⁰

Insgesamt kann man sagen, dass das erste Land in Osteuropa Ungarn war, die die Regeln des Zusammenlebens detailliert ausgearbeitet hat. In Europa ist dies das strengste Regulierungssystem. Aufgrund der besonderen Bedingungen gibt es heute keine GVO Landwirtschaft in Ungarn, wo GVO-Pflanzen für den Handelsverkehr angebaut werden. Daher gibt es keine Möglichkeit für das Monitoring des Systems. Im Zusammenhang der neuen GVO Richtlinie sagen einige Wissenschaftler die Stärkung des praktischen Zusammenlebens voraus.

Die neue Verordnung hat den politischen Widerspruch im früheren Zulassungsverfahren gelöst, deswegen werden in der Zukunft die Mitgliedstaaten die in der Erhöhung der Rolle der Biotechnologie interessiert sind nicht begrenzt sein, dass sie nach der EU-Zulassung weitere GV-Organisationen in den öffentlichen Anbau hereinlassen.

Die Botschaft der Änderung ist nicht nur die Erweiterung der Ausnahmemöglichkeiten, sie erleichtert auch das EU-weite Zulassungsverfahren, da die in der Einschränkung interessierten Mitgliedstaaten die Zulassung nicht verhindern werden.

Man prognostiziert eine bedeutende Zulassungswelle, und damit wird nicht nur die Zahl der in den öffentlichen Anbau verwendeten GV-Samen erhöht sondern damit auch der Anteil der Gebiete wo GVO Pflanzen angebaut werden.³¹ Daneben ist es eine wichtige Frage, wie realistisch ist die Möglichkeit den 'anders denkenden' Mitgliedstaaten ihren Gentechnologiefreien Status zu halten.³²

²⁹ Ragionieri Maria Pia – Chiarobolli Alessandro: Coexistence of Genetically Modified Crops and Conventional and Organic Agriculture: The Hungarian System., *30 Biotechnology Law Report*, 565., 05.11.2011.

³⁰ Siehe mehr: Chiarobolli Alessandro: Coexistence of Genetically Modified Crops with Conventional and Organic Agriculture: The Italian Situation., *30 Biotechnology Law Report* 675., 06.11.2011.

³¹ Horváthy Balázs: Az uniós GMO-engedélyezési rendszer reformja – Növekvő tagállami mozgástér?, in: <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/03/az-unios-gmo-engedelyezesi-rendszer-reformja> (03.15.2015.)

³² Horváthy 2015.

VI. WTO

Da in der EU nur zugelassene GVOs angebaut werden dürfen, und sich auf die Umwelt- und Gesundheitsaspekte die Umweltverträglichkeitsprüfung des EU-Zulassungsverfahrens erstrecken,³³ muss man auch darauf denken, dass die wirtschaftliche Fragen im Zusammenhang der GVOs ebenso bedeutend sind.

Nach der Meinungen von unabhängigen Experten bedeutet es weiterhin ein Problem, dass die Verordnung der Welthandelsorganisation (WTO) ein Verbot für GVOs basierend auf den Gründen der neuen EU Richtlinie nicht eindeutig erlauben. Deswegen muss ein Mitgliedstaat der mit dem Verbot ein GVO lebt sich damit konfrontieren, dass eine Beschwerde von WTO kommt.³⁴ Lassen wir uns ein früheren Beispiel sehen.

Im Jahre 2003 leitet die US-Regierung ein WTO Verfahren gegen die EU ein.³⁵ Welches Schutzniveau für Mensch, Tier und Umwelt ist mit den internationalen Handelsregeln vereinbar? Um diese Frage wird es im Kern eines WTO-Schiedsverfahrens gehen, das die USA gegen das EU-Moratorium für gentechnisch veränderte Organismen angestrengt hat.

Das SPS-Übereinkommen ist massgeblich für alle Anweisungen, die zum Schutz von Leben und Gesundheit von Mensch, Tier oder Pflanze vor Seuchen und Krankheiten erlassen werden. Das Abkommen besagt, dass Schutzmassnahmen, die ein Staat ergreift, sich auf eine wissenschaftliche Risikobewertung stützen müssen und kein verstecktes Handelshemmnis darstellen dürfen. Nach dem Vorsorgeprinzip sind befristet auch dann Massnahmen zulässig, wenn ihre Notwendigkeit noch nicht wissenschaftlich eindeutig erwiesen sind. Die WTO wird zu entscheiden haben, ob sich die EU im Rahmen des SPS-Abkommens bewegt oder ob sie mit ihrer Zulassungspolitik tatsächlich ein nicht zu rechtfertigendes, verstecktes Handelshemmnis aufgebaut hat. Der Marktzugang ist also nicht ohne weiteres erzwingbar. Jedoch hat die Brüsseler Kommission selbst bereits mehrfach betont, dass der Zulassungsstopp enden soll, sobald der neue europäische Rechtsrahmen für die Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von GVO steht. Der WTO-Streitbeilegungspraxis hat sich in dieser Hinsicht bis heute nicht geändert.³⁶

Darüber hinaus sind diese Bedenken teilweise vom Juristischen Dienst des Europäischen Parlament in seiner Meinung von der Kompatibilität der moralische

³³ Wenn das Risiko auf die Umwelt oder Gesundheit nach der Zulassung festgestellt wird, schreibt die Richtlinie 2001/18/EK (Artikel 20 Abs. (3)), sowie der Erlass 1829/2003/EK (Artikel 10 und 22) für diesen Fall das Verfahren zur Beendigung oder Aenderung der EU Zustimmung oder Genehmigung vor. Die Mitgliedsstaaten können sich ferner auf die besondere Schlußklausel der Richtlinie 2001/18/EK (Artikel 23), sowie auf die Eilmaßnahme des Erlasses 1829/2003/EK (Artikel 34.) berufen, daß sie nach neuen oder zusätzlichen Informationen über Risiken für die Gesundheit oder die Umwelt den GVO Anbau vorläufig beschränken oder verboten dürfen.

³⁴ Greenfo: Zöld iránytű a neten, in: <http://www.greenfo.hu/eu/hirek> (19.03.2012.)

³⁵ DS291 - European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products

³⁶ Chiaraboli 2011.

Ursache und den Regeln der EU – Binnenmarkt und des Wirtschaftsrechts von WTO am 17. November 2010 auch bestätigt.³⁷

Eine sehr ähnliche dritte Meinung ist die Meinung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, im Zusammenhang, ob das Verbot der GVO Anbau zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen oder nicht, ist ziemlich schwer zu entscheiden. Die Schutzmassnahmen zur Realisierung der Koexistenz brauchen unbedingt extra Aufwendungen und Kosten.³⁸

Die EU und die USA machten mit ihren Bemühungen um eine transatlantische Freihandelszone ernst. Die erste Verhandlungsrunde fandete im Juli 2014 in Washington statt. Beide Seiten hofften, dass die Wirtschaft mit Hilfe eines Freihandelsabkommens stärker wachsen wird. Bereits jetzt beträgt das Volumen des Handels zwischen beiden Regionen drei Milliarden Dollar am Tag. Einer Studie der Bertelsmann-Stiftung zufolge profitiert Deutschland aber weniger als andere EU-Staaten vom geplanten Abkommen. Das Freihandelsabkommen wäre ein kostenloses Konjunkturprogramm für die Weltwirtschaft nach der Meinung von Amerika. Zollsenkungen und die Abschaffung von Handelsbarrieren kosten keinen Cent, bringen deutschen Unternehmen, Arbeitnehmern und Verbrauchern aber Entlastungen in Millionenhöhe. Das Europäische Parlament wird die laufenden Gespräche ständig überwachen.

Die Handelspartnerschaft handelt sich nicht nur um das Wirtschaftswachstum, sondern bedeutet auch Gelegenheit für Europa und die Vereinigten Staaten um neue und gemeinsame globalen Industriestandards auf dem Gebiet des Umweltschutzes und des Datenschutzes zu entwickeln.

Die Grösse der EU- und der US-Wirtschaft zusammen würde eine so mächtige Kraft haben, dass die Schwellenländer (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) ihre gemeinsame Verordnungen unbedingt folgen müssten. Auf diese Weise könnte die TTIP den gemeinsamen politischen Einfluss der EU und der USA in einer multipolaren Welt maximieren.

Bisher war die Grundlage der Beziehungen die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der NATO, aber es ist auch wichtig dass die Grundlagen der Investitionen und Handel festgelegt werden.³⁹

Dazu würde es auch nötig, die Märkte der EU unter gleicheren Wettbewerbsbedingungen für die US-Unternehmen zu öffnen; es ist aber für die mit einer Wirtschaftskrise kämpfenden Regierungen nicht möglich. Einer der Hauptdiskussionspunkte in der Frage ist der Landwirtschaft.⁴⁰

³⁷ Meinung der Europäischen Wirtschafts- und Sozialkommission – Vorschlag auf ein Erlass des EU Parlamentes und des Rates bezüglich einer Aenderung der Richtlinie 2001/18/EK über die Möglichkeit der Mitgliedstaaten auf die Beschränkung, sowie das Verbot von GVO Anbau auf ihren Hochheidegebieten. (COM(2010) 375 endgültig – 2010/0208 (COD))(2011/C 54/16) Punkt 2.6.

³⁸ (COM(2010) 375 endgültig – 2010/0208 (COD))(2011/C 54/16) Punkt 2.6.

³⁹ Meinung des Forschers Jacob Funk Kirkegaard, a Peterson Institute for International Economics, in: http://hvg.hu/gazdasag/20150130_Hulye_modja_lenne_ez_a_nyomasgyakorlas_na#

⁴⁰ Eine überspitzte Frage, daß die Französer im Fall der Realisierung des TTIP zu Recht um ihre heimischen Filmindustrie von Dumping von amerikanischen Filmen fürchten. Ein weiterer

Der massiven Einfuhr von gentechnisch veränderten Kulturpflanzen und Hormonfleisch würde die auf nationaler und EU-Ebene stark subventionierten Agrarproduktion vor unmögliche Herausforderungen stellen. Deswegen würde die EU diese Art von Lebensmitteln aus dem Anwendungsbereich des Gründungsvertrages ausschließen.

Die USA weigert sich aber zu zugeben, dass ihre Gesundheits- und Lebensmittelsicherheitsstandards weniger streng wären, als die in der EU. Man solle es nicht vergessen, dass in den Vereinigten Staaten zur Zeit von zwanzig Arten der GVO's mehr als 180 patentierte Art der Lizenz gibt. Weit beekannt unter der Öffentlichkeit dass von der transatlantische Handelspartnerschaft das geklonte Huhn und Dumping von GVO zu erwarten ist.

Dazu gibt es sehr viele Prognosen. Manche Experten erwarten ein EU-Wachstumsplus um 0,5 Prozent und in den USA um 0,4 Prozent. EU-Berechnungen sprechen von 400.000 neuen Arbeitsplätzen. Der BGA wiederum erwartet ein deutsches Reallohnplus von 1,6 Prozent und etwas weniger Arbeitslose. Die gewerkschaftsnahe Hans-Böckler-Stiftung warnt dagegen in einer Studie vor zu hohen Erwartungen: Wachstumsimpulse würden eher langfristig kommen.

Eigentlich steckt hinter den europäisch-amerikanischen Meinungsverschiedenheiten ein tief sitzendes philosophisches Problem: die europäische Gesetzgeber und Wissenschaftler sind vorsichtiger und sagen: „*vielleicht ist das gefährlich, so beschränken wir es*“. Im Gegensatz dazu sagen Amerikaner: „*was dich nicht umbringt macht dich stärker*“. Deswegen erwartet die US keine Bewiese darüber, ob ein Lebensmittel gefährlich ist oder nicht. Weniger Bewiese ist für sie reif genug, um sich sicher zu fühlen.⁴¹ Die Stellungnahme der GVO-Dumping abweichenden Meinungen bildet einen scharfen Kontrast zu dem oben genannten.

Am 25. Juni 2014 wurde im Verhandlungsraum des Landwirtschaftsausschusses des Parlamentes die 26. GVO Roundtable-Sitzungen abgehalten. Es wurde auch über die TTIP Aspekte der GVO's diskutiert.

Greenpeace, das Ungarische Bund der Naturschützer und der Schutzverband (NGO) lehnen definitive das Freihandelsabkommen zwischen der EU und der USA ab. Nach ihren Meinungen bedeutet es den grünen Weg für die schädlichen Chemikalien, hormonbehandeltes Rindfleisch, es kann den Bau der Rosia Montana Goldmine erzwingen, verhindert den Klimaschutz und die Verwendung von lokalen Speisen. Wissenschaftler, Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens von den Rechtsanwälten vertreten sich am ruden Tisch.⁴²

Eine von den stärksten früheren radikalen Meinungen ist die von Anikó Dr Raisz.⁴³ Sie meint dass der GVO-Angriff als eine schwere Beleidigung der staatlichen

Schlüsselpunkt der Verhandlungen ist der Verbraucherschutzbereich. Zur Vereinbarung von solch ein Niveau ist gewissermaßen eine Harmonisierung der Regulierung, vor allem Streitregelung und im Bereich der Rechte für geistiges Eigentum unerlässlich.

⁴¹ Meinung des Forschers Jacob Funk Kirkegaard, a Peterson Institute for International Economics, in: http://hvg.hu/gazdasag/20150130_Hulye_modja_enne_ez_a_nyomasgyakorlas_na#

⁴² Béla Darvas, Zsuzsa Bardóc, Árpád Pusztai, Róbert Friedrich, Gergely Simon,

⁴³ PhD, DEA (LLM), dr. jur. Anikó Raisz, Adjunkt, Universität Miskolc, Fakultät für Rechtswissenschaften, Institut für Völkerrecht.

Souveränität bedeuten kann.⁴⁴ Dazu kommen auch noch die Verletzungen der Menschenrechten (einschliesslich Verstösse gegen das Recht auf Gesundheit). Umsetzung des Begriffes des GVO-Angriffes in rechtlichen Dokumenten kann in der Zukunft vermutlich nicht erwartet werden. Es wäre sinnvoll, wenn die Rechtswissenschaft über den möglichen dogmatischen Hintergrund des GVO-Angriffes diskutieren würde.

Zusammenfassung

Auf die obigen Diskussionspunkte können wir folgend reflektieren. Ungarn steckt in eine starken Zwangsbahn.

Ungarn kämpft mit allen möglichen Rechtsinstrumenten für den Schutz der ökologischen Werte des Karpatenbeckens, mit höchste Einigkeit unter den verschiedenen ungarischen politischen Kräften. Wobei ein beträchtlicher politisch-wirtschaftlicher Druck von der EU und der USA auf Ungarn ausgeübt wird.

Der Gedanke der Aussetzung der ungarischen Grundgesetz ist, dass die GVO-Zulassung für die ungarische Landwirtschaft ein Wettbewerbsnachteil bedeutet. Besser gesagt bedeutet es heute einen Wettbewerbsvorteil um GVO-freie zu sein. Der Artikel XX in der Grundgesetz beinhaltet nicht die Prävention und Vorsorgeprinzip, deswegen ist diese Aussetzung nur mit der Hilfe anderen Gesetzen zu verstehen.⁴⁵

An anderen Stellen deklariert das Grundgesetzes auch, dass in den Fragen der wissenschaftlichen Wahrheit der Staat nicht berechtigt ist zu entscheiden; und die Beurteilung der wissenschaftlichen Forschungen liegt ausschliesslich in den Händen der Wissenschaftler.

Über die gesundheitlichen Auswirkungen der GV-Nutzpflanzen gibt es noch keinen klaren, eindeutigen, allgemein anerkannten akademischen Standpunkt.

In solchen Fällen geltet das Vorsorgeprinzip, wenn das Gefahr von Umweltschäden besteht, aber der Beweis für einen ursächlichen Zusammenhang zwischen der Aktivität und die nachteiligen Umweltauswirkungen der verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen fehlt noch.

Das Prinzip erfordert defensive Massnahmen auch wenn die verfügbaren wissenschaftlichen Belege nicht genügend sicher sind, die nachteiligen Folgen vorherzusagen. In solchen Fälle können die Präventivmassnahmen nicht verschoben werden. Es stellt sich die Frage ob die Deklarierung des Vorsorgeprinzips im Grundgesetz weitere Ergebnisse auf dem Gebiet des Umweltschutzes bringen würde, als die Deklaration einer GVO-freie Landwirtschaft.⁴⁶

⁴⁴ Siehe mehr: Raisz Anikó: GMO-támadás, mint az agresszió újabb formája?, *Polgári Szemle*, 2012/1-2.

⁴⁵ z.B. die Verwendung oder der Export in den Lebens- oder Futtermitteln steht nicht unter Verbot.

⁴⁶ Laut einigen wissenschaftlichen Standpunkte hatte im Grundgesetz – was auch zugleich ein Mangel ist – das Vorsorgeprinzip geregelt werden müssen, unter anderen das Verursacherprinzip, das Prinzip der Beteiligung der Öffentlichkeit, der hochrangige Schutz und des Verbotes des Rücktritts. Siehe: Horváth – Pánovics 2011.

Im Artikel XX in der ungarischen Grundgesetz ist die Deklaration einer GVO-freien Landwirtschaft nur als ein Werkzeug unter dem Ziel steht. Es darf nur so angewendet werden, wenn das Ziel die Realisierung der körperlichen und geistigen Gesundheit ist.

Mit Blick auf die historische Perspektive des Konzeptes des XX. Artikels, manifestiert sich ein allgemeines Ziel unter den Bestimmungen der Grundgesetz, was schon seit 2005 in das ungarisches politisches Leben vorhanden ist. Auch von der Seite der Union war eine bestimmte Zögerung zu spüren, wie weit die Zuständigkeiten bezüglich der GVO's der EU und wie weit der Mitgliedstaaten sich ausstrecken soll.

Die Meinungen, Empfehlungen der EU Kommissions, des Ausschusses der Regionen, der Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zeigen, dass die Mitgliedstaaten mehr Freihand auf ihren Hochheitsgebietn bekommen sollen.⁴⁷ Die neue EU Richtlinie scheint es zu lösen.⁴⁸ Es könnte für uns zeigen, dass die Meinung von den ungarischen Politikern auch für die Verordnung der EU eine überzeugende Position wäre.

⁴⁷ Der zugelassen Mais MON810 wird in fünf Mitgliedstaaten angebaut (Tschechische Republik, Portugal, Rumänien, Slowakei und Spanien). Dennoch haben neun Mitgliedstaaten eine Schutzklauselmaßnahme eingeleitet (Österreich, Bulgarien, Griechenland, Polen, Luxemburg, Ungarn, Deutschland, Italien, und bis 2013 Frankreich). Im Zusammenhang mit den Ausnahmen war eine wesentliche Voraussetzung der früheren Regelung, daß die Mitgliedstaaten die Schutzmaßnahmen nur nach wissenschaftlichen Beweisen im Bezug des Gesundheits- und Umweltschutzes aufenthalten dürften. Die Beschränkungen der Mitgliedstaaten wurden aus wissenschaftlicher Sicht von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) begutachtet, und als Ergebnis hat sie über die bisherigen Schutzmaßnahmen der Mitglieder ohne Ausnahme – einschließlich auch Ungarn – erklärt, daß sie wissenschaftlich unbegründet und ungerechtfertigt sind. Also war die aufrechterhaltende GVO freie Regelung der Mitgliedstaaten mit dem früheren Zulassungsverfahren nicht im Einklang, und es war nur politischen Gründen zu verdanken, daß der Kommission zuletzt nicht gelungen ist erfolgreich gegen den Einschränkungen anwendenden Mitgliedaten aufzutreten.

⁴⁸ „Das ungarische Parlament beschäftigt sich eigentlich seit dem Anfang der 1960er Jahre mit Umweltschutzfragen, aber in der Hinsicht dieser Aktivität war der Durchbruch das Gesetz Nr. II. vom Jahr 1976. über den Schutz der menschlichen Umwelt.“, in: <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/166.html>)

TAHYNÉ DR. KOVÁCS ÁGNES*
**Gondolatok a GMO szabályozás alaptörvényi értelméhez, az új európai
uniós GMO-Irányelv, valamint a TTIP tárgyalások fényében**

Mindannyiunk által ismert tény, hogy a génmódosított növények és állatok emberi egészségre gyakorolt hatásáról világszerte ma is heves tudományos viták folynak. 2012-ben a magyar Alaptörvény azonban markánsan foglalt állást arról, hogy a magyar mezőgazdaság legyen GMO-mentes.¹

Magyarország Alaptörvényében a korábbi Alkotmányhoz képest az egészséghez való jog érvényesülését biztosító felsorolás kiegészült a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, valamint az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával. Utóbbiak szerepeltetése azzal is indokolható, hogy a fogyasztók részéről az élelmiszerekkel kapcsolatban, időről időre felmerülő botrányokkal kapcsolatos érzékenység növekedése, az egészséges táplálkozással, egészséges életmóddal kapcsolatos ismeretek és módszerek terjedése, valamint a tiszta (egészséges) ivóvíz stratégiai jelentőségűvé válása egyre erősödő tendenciává vált az elmúlt két évtizedben Magyarországon is. Az Alaptörvény szövege – ha már egyszer kifejezett utalást tartalmaz a GMO-k mezőgazdasági célú felhasználására – helyesen nem csupán a géntechnológia segítségével létrehozott mezőgazdasági növényekre utal, hanem általában a GMO-kra. Bár köztenyésztésben még sehol a világon nem került sor genetikailag módosított (haszon)állatok engedélyezésére, és a vita Magyarországon is elsősorban az elsőgenerációs GM-növények (főleg a Bt- és glyphosate -toleráns kukoricák) miatt zajlik, a jövőben valószínűsíthető a transzgenikus állatok megjelenése is, hiszen laboratóriumi körülmények között már számos ilyen előállítottak. A transzgenikus növényekhez képest azonban a technológia alkalmazása, ebben az esetben sokkal nehezebb és kockázatosabb, illetve a közvélemény ellenállása is jóval nagyobb világszerte. A GMO-kal kapcsolatban tehát úgy tűnik, hogy az alkotmányozás során olyan részletkérdés került szabályozásra, amellyel kapcsolatban egyrészt – éppen Magyarországnak és néhány másik uniós tagállamnak köszönhetően – változóban van az uniós szintű szabályozás, másrészt belátható időn belül nem fog sor kerülni a géntechnológia híveinek és ellenzőinek megbékélésére sem. A kompromisszum már nem is annyira az általában első helyen hangoztatott egészségügyi kockázatok, hanem a gazdasági következmények miatt folyik. Azt ugyanis általában a növényi géntechnológia hívei is elismerik, hogy a GMO-k mezőgazdasági célú felhasználása árt a biológiai sokféleségnek (az ún. biodiverzitásnak), továbbá hogy egy-egy új GMO kifejlesztésének

* PhD, adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, e-mail: cincur76@googlemail.com

¹ Alaptörvény XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

horribilis összegei miatt már az egyre jelentősebb monopóliumokkal rendelkező multinacionális cégek uralják az ilyen eredetű termékek piacát.²

A törvényi hierarchia csúcsán megfogalmazottak újabb vitákra adtak okot tudományos körökben azóta is.³ Legelőször lássuk ezeket a gyújtópontokat.

I.

Az egyik vitatott pont szerint, a genetikailag módosított élőlények alkotmányban rögzített tilalma sérti a tudomány védelmére vonatkozó alkotmányi cikket.⁴

A tudományos kutatás szabadsága természetesen sohasem elszigetelt jelenség. Csak szabad társadalomban létezhet, hiszen lényegét ugyanazok az elvek adják, amelyeken a társadalom mint egész legalapvetőbb szabadságjogai alapulnak.⁵

Az egyes GMO-k egészségre való veszélyességének kérdése egyértelműen tudományosan megítélendő kérdés. Az Alaptörvény tíz cikkel korábban mondja ki, hogy a tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, a tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.⁶

Felmerül a kérdés, hogy az állam a tudomány helyett ítélkezik-e? Itélkezik-e egyáltalán, vagy inkább csak irányít, manipulál? Értelmezhető-e ez a két rendelkezés akként, hogy az Alaptörvény kapaszkodó korlátot biztosít a tudósok értékítéletének megalkotásához?⁸ Egy alaptörvényi preambulumban nem lehet csupán ünnepélyes deklaráció, hiszen azt a jogalkalmazói tevékenység során értelmezni kell, ahogy

² Lásd bővebben: Horváth Zsuzsanna – Pánovics Attila: Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben, in: Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2011.

³ Horváth – Pánovics 2011.

⁴ Ezt állapítja meg a Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület számára készített jogi szakvélemény is, in: <http://index.hu/assets/documents/belfold/agmotanulmany.pdf>.

⁵ Bővebben: N. Tóth Zsuzsa (fordító) – Bánki Dezső (lektor): A tudományos kutatás szabadságának alapjai, *Polanyiana*, 1998/1-2., in: <http://chemonet.hu/polanyi/9812/alap2.html>. A fordítás alapjául szolgáló szöveg: Polanyi M.: *Foundations of Academic Freedom – The Logic of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1951, 32-48.

⁶ Alaptörvény X. Cikk (2) bekezdés.

⁷ Egy példa: „*A modern világban a felsőoktatási intézményeket csak közpénzekből lehet fenntartani. Ha azonban a tudomány művelőit az állam fizeti, és az állam teremti meg számukra a kutatások feltételeit, akkor a kormányzat nyomást is gyakorolhat rájuk, hogy eltértsék őket elméleti irányultságuktól és a tudomány által felállított mérvéktől. Például egy olyan, tejtermékeket gyártó államban, mint Iowa, előfordulhat, hogy az állam nem nézi jó szemmel, ha az itteni tudósok felfedezik és nyilvánosságra hozzák a margarín táplálkozási és gazdasági előnyeit, és a törvényhozás segítségével beavatkoznak saját egyeteme életébe meg akarja akadályozni az efféle eredmények publikálását. Nemrégiben ugyanis ez meg is történt Iowában. Rengeteg alkalom nyílik ilyen konfliktusokra az állam közvetlen érdekei, valamint az önmagáért való tudásra és igazságra törekvés között.*” in: <http://chemonet.hu/polanyi/9812/alap2.html>.

⁸ Az alkotmány preambulumban, vagyis bevezetőjének szerepéről és jelentőségéről tanácskoztak 2010 októberében, hazai és külföldi jogtudósok, közöttük korábbi alkotmánybírák a Magyar Tudományos Akadémián. A nemzetközi konferencián - ahová történészek és politikusok is meghívást kaptak - a felszólaló szakemberek közjogi, történeti és jogalkalmazási szempontból vizsgálták Európa alkotmányainak 'bevezetőit'.

akadémiai vitákban ez megfogalmazást nyert.⁹ Mint ismeretes, az Alkotmánybíróság több döntésének indokolásában is hivatkozott korábban hatályos alaptörvény preambulumára.¹⁰ Vörös professzor az akadémikusok erről szóló vitája alkalmával kitért magára az alkotmányozási folyamatra is, amelyben – mint fogalmazott – a terjedős közéleti viták után a tudománynak is hallatnia kell a hangját. A professzor utalt a Professzorok Batthyány Körének állásfoglalására, miszerint az alkotmányozás folyamatában először a politikai döntést igénylő kérdéseket kell tisztázni. Ezt ideális esetben az alaptörvény megszövegezése követi, ami magas szintű jogászi-szakmai munkát igényel. A megszövegezett dokumentum-tervezet végül ismét a törvényhozók asztalára kerül, hiszen arról a Parlament dönt. A preambulum tartalmáról szólva a jogászprofesszor az 'alkotmányjogilag is értékelhető fogalmak megjelenítése' mellett szállt síkra. Vörös Imre szerint az Alkotmány 'előszavában' az azonosulást lehetővé tévő gazdasági és politikai alapok, valamint az integrációs értékek megfogalmazásának van helye, ám 'hangzatos jelszavakra' nincs szükség az új alaptörvény készülő bevezetőjében.

Kérdés tehát, hogy ha a GMO-k megítélésében még akadémiai szinten is viták folynak,¹¹ akkor mennyiben nyújt az Alaptörvény a tudósok számára 'azonosulást lehetővé tévő gazdasági és politikai alapokat'? Bizonyos akadémikusok támogatják a GMO-k használatát,¹² míg mások kifejezetten ellenzik vagy éppen rendkívüli óvatosságra¹³ és elővigyázatosságra intenek.¹⁴

Az alkotmány önellentmondása a következő módon oldható fel, amely egy lehetséges értelmezés is egyben. A kodifikátor tulajdonképpen az elővigyázatosság elvét követi, amikor GMO-mentes mezőgazdaságot említ. Az elővigyázatosság elve lehetővé teszi az emberi, állati vagy növényi egészséget fenyegető lehetséges veszéllyel szemben vagy a környezet védelme érdekében történő gyors fellépést. Amikor a tudományos adatok nem teszik lehetővé a teljes körű kockázatértékelést, az elv alkalmazásával többek között megelőzhető az egészségre potenciálisan veszélyes termékek forgalomba hozatala, vagy az ilyen termékek visszahívhatók a piacról.¹⁵ Az Alaptörvény így azonban csak azokat a GMO-kat tiltanak Magyarországon, amelyek az egészségre ártalmasak.

⁹ Így fogalmazott Vörös Imre korábbi alkotmánybíró, az MTA Jogtudományi Intézetének igazgató-helyettese.

¹⁰ Pl.: a 'parlamentari demokrácia' fogalom értelmezése kapcsán a 27/1998. (VI.16.) AB határozat; vagy a 'piacgazdaság' fogalmának értelmezése kapcsán a 21/1994. (IV.16.) AB határozat, stb.

¹¹ Lásd még: Takács-Sánta András: Szüksége van-e a világnak a géntechnológiai úton módosított növényekre?, in: Darvas Béla – Székács András (szerk.): *Az első generációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésének magyarországi háttere*, Budapest, Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, 2011, 51.

¹² Dudits Dénes úgy nyilatkozott, hogy el szeretnék érni, hogy a GMO-kat tiltó, tudománytalan passzus kikerüljön az alaptörvényből, fontolgatják, hogy a jogi szaktevékenység birtokában milyen lépéseket tehetnek.

¹³ Lásd még: Venetianer Pál: Génmódosított növények – Mire jók?, *Szokatlan szempontok V.*, Typotex, Budapest, 2010.

¹⁴ Balla László, Heszky László, Darvas Béla.

¹⁵ Communication from the Commission of 2 February 2000 on the precautionary principle [COM(2000) 1 final – not published in the Official Journal] (A Bizottság közleménye (2000. február 2.) az elővigyázatosság elvéről [COM(2000) 1.

Ugyanakkor, ez esetben felesleges a GMO-tilalmat az alaptörvényben külön ezekkel a szavakkal rögzíteni, hiszen az egészségre káros élelmiszerekről és környezetkárosításról enélkül is rendelkezik az Alaptörvény.¹⁶ (Megjegyezzük, hogy a molyellenálló kukoricával szemben deklarált magyar moratóriumot környezetvédelmi aggályokra alapozták, az alaptörvénybe mégis egészségvédelmi szempontból került be a GMO-ellenesség.)

II.

A második általunk vizsgált vitapont, miszerint a GMO-mentes mezőgazdaság alaptörvényi kitétele – egy bizonyos jogi szakvélemény szerint is¹⁷ –, ellentétes az uniós joggal.¹⁸

Ez az ellentétesség ugyanazokon a pontokon volt tetten érhető, ahol a magyar moratórium létjogosultsága megkérdőjelezett volt, ma már mintegy tíz éve.¹⁹ Az európai uniós jog különösen komplex módon rendelkezik a GMO-król: azokat alapjaiban nem tiltja, csak engedélyhez köti, és rögzíti, hogy az engedély mikor tagadható meg, védzáradék mikor alkalmazható. Növum, hogy 2015. január 13-án megszavazták az Európai Unió új GMO jogszabályt. Ezt követően, Európai Unió Tanácsa ötéves jogalkotási eljárás végére tett pontot 2015. március 2-án, amikor elfogadta a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO) engedélyezésére vonatkozó új uniós szabályozást. Az új GMO-szabályozás fő üzenete, hogy a jövőben a tagállamok, saját területükön szabadon korlátozhatják a GMO-k termesztését, vagyis – a szubszidiaritás elvét is figyelembe véve – az uniós szinten engedélyezett GMO-k termelésének korlátozásáról vagy megtiltásáról a tagállamok nemzeti szinten dönthetnek.

Az új irányelv megtartja továbbra is a centralizált uniós engedélyezési rendszert, azonban a géntechnológiával módosított növények termesztése kapcsán az engedélyezés két fázisában teszi lehetővé, hogy a tagállamok GMO-mentességhez folyamodhassanak.

Egyrészt az engedélyezési eljárásban a tagállam kérheti az engedély céljából benyújtott kérelem földrajzi hatályának kiigazítását. Ez az opció megadja a lehetőséget a kérelmezőnek (biotechnológiai vállalatnak), hogy a kérelmét kiigazítsa, vagyis saját maga vegye ki a kérelméből a mentességet igénylő tagállam területét. Abban az esetben, ha a földrajzi hatály kiigazítása nem történt meg, vagy a tagállam eleve nem kérte a kiigazítást, akkor a GMO engedélyezését követően megtilthatja vagy korlátozhatja az adott növény termesztését az Irányelvben példálózó jelleggel meghatározott, pl.

¹⁶ Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés.

¹⁷ Horváth – Pánovics 2011.

¹⁸ Az alaptörvény tavaszi vitája kapcsán kevesebb figyelmet kapott a GMO-mentes mezőgazdaság beemelése az alkotmányba, a szakma egy részében azonban komoly megütközést keltett – állította Györgyey János, a MTA SZBK Növénybiológiai Intézet tudományos főmunkatársa, in: <http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/09/21/gmo/>.

¹⁹ Eddig összesen két GMO-termék kapott engedélyt, melyek közül jelenleg már csak egyetlen, az egyes károkozókval szemben rezisztens takarmánykukorica (MON810) rendelkezik érvényes engedéllyel. A 2010-ben jóváhagyott ipari felhasználású burgonya (Amflora) engedélyét, egy Magyarország által kezdeményezett európai bírósági eljárás nyomán vonták vissza (T-240/10 Magyarország kontra Bizottság).

környezetpolitikai, agrárpolitikai célokkal kapcsolatos, vagy további szempontokhoz köthető nyomós indokok alapján (az Irányelv utal továbbá a városi és vidéki területrendezésre, a földhasználatra, a társadalmi-gazdasági hatásokra, az együtt-termesztés szempontjaira és a közrendre.)

A módosítással bevezetett új szabályozás ebben a megközelítésben tehát a tagállamok mozgásterét megnöveli a GMO-mentesség fenntartásával kapcsolatban.

A magyar moratórium történetéről annyit kell tudnunk, hogy földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a környezeti kockázatot alátámasztó vizsgálatok eredményei alapján 2005. január 20-án indította meg a védzáradéki eljárást a géntechnológiával módosított MON 810 kukorica fajták termesztésbe vonása ellen. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) 2005. júniusi állásfoglalásában a moratórium indokait nem tartotta kellően megalapozottnak. A génmódosított növényfajták szántóföldi termesztését azonban Magyarországon továbbra is tiltják, 2005-ben a védzáradékot kihasználva, átmenetileg moratóriumokat léptetett életbe a minisztérium az ilyen kukoricára. Többek közt arra hivatkoztak, hogy hazánk önálló biogeográfiai régió, eltérő ökoszisztémával, így a GMO-k engedélyezését külön vizsgálatnak kell megelőznie. Ám a vizsgálat nem készült el, a moratórium mégis maradt; azt a GMO-kat előállító és forgalmazó óriás cégek és az unió igyekezete ellenére sem oldották fel. A Magyar Országgyűlés felkérte²⁰ a Kormányt, hogy folytassa a környezeti hatásvizsgálatokat az Európai Unió szinten már engedélyezett géntechnológiával módosított növényfajták esetén annak érdekében, hogy a feltételezett negatív hatások a Pannon Biogeográfiai Régióban feltárásra kerüljenek, és tegyen meg minden szükséges lépést a MON 810 kukorica fajták köztermesztésbe vonása ellen, védzáradéki eljárás keretében, a 2005. január 20-án hozott magyar moratórium fenntartása érdekében, kihasználva minden diplomáciai és jogi eszközt egy esetleges kedvezőtlen európai bizottsági döntés megváltoztatására. A tervezetről a tagállami szakértőkből álló szakbizottság 2006. szeptemberében szavazott, de nem született meg a döntéshozatalhoz szükséges minősített többség. 2007-ben, 27 tagállamból 22 az Európai Bizottság javaslata ellen, Magyarország mellett szavazott. Ennek eredményeképp a tilalom továbbra is fennmaradhatott. Ezután, az Európai Bizottság Magyarországtól a korábbiaknál részletesebb anyagokat kért, hogy azokat az EFSA ellenőrizhesse. A kért és elküldött anyagokra azonban sem a Bizottság, sem az EFSA nem reagált. A Bizottság újabb szavazást sürgetett 2009-ben, amikor is ismét a moratórium fennmaradása lett döntés eredménye.

Vessük ezt össze azzal a ténnyel, hogy máig tíz Európai Unióhoz tartozó ország hirdetett vetési moratóriumot legalább egy géntechnológiai úton módosított (GM) fajtacsoporthoz.²¹ Az Európai Bizottság még 2010 júliusában nyújtotta be jogszabályjavaslatát, amelynek az volt a célja, hogy a tagállamok szabadon

²⁰ 53/2006. (XI.29.) OGY határozat 1. pont.

²¹ Az Unión kívüli országok közül Svájc, Szerbia és Norvégia döntött úgy, hogy az elővigyázatosság elvét követve nem járul hozzá a GM-növények szabadföldi termesztéséhez. A fentiek súlyos következményeképpen a New York-i értéktőzsdén szereplő cégek közül például a technológia éharcosának számító Monsanto részvényeinek árfolyama a 2008-as kimagaslóan jó év (átlag 120 \$ = 100%) után 2009-ben 67%-ra, 2010-ben 42%-ra csökkent. Ez tartós és meghatározó trendnek látszik.

dönthessenek, kívánnak-e területükön GMO-t termesztetni. Noha az EP már 2011 nyarán nagy többséggel megszavazta első olvasatos álláspontját, amelyben tovább bővítette a tagállamok mozgásterét, a Tanácsban a GMO-k mellett érvelő államok sokáig blokkolták a megállapodást. A tárgyalások csak 2012-ben vettek új lendületet, amikor az '1507 GM' jelzésű kukorica termesztéséről szóló engedélyezés körüli botrány felszínre hozta az uniós GMO-rendszerben rejlő visszásságokat. A szóban forgó GMO-kukorica uniós engedélyét ugyanis a 28 tagállamból mindössze öt támogatta, mégis engedélyt kapott.

A fentiek értelmében, az új európai uniós GMO-Irányelv feloldja a jelen pontban tárgyalt ellentmondást, ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az USA és az EU között (éppen: 2015 tavasza) formálódó szabad kereskedelmi megállapodás (TTIP)²² mind az uniós, mind pedig a magyar alaptörvényi szabályozást felülírja, ha az egyezményt aláírják. Ekkor ugyanis egyes gazdasági szakemberek véleménye szerint, a hazai piacról kitiltott GMOK előállításával és forgalmazásával foglalkozó multinacionális cégek komoly kártérítésért perelhetik a magyar államot.²³

III.

Harmadikként egy tudományos-technikai kérdést vizsgáljunk meg, amely miatt az alaptörvényi GMO-mentesség passzusát támadás éri. Heszky László akadémikus szerint a fő problémát az okozza, hogy az elterjedt génmódosítás a növény egészségét érinti, holott a például a kukoricamoly ellen elég, ha csak a szár, a bogár ellen pedig, ha csak a gyökér génállománya módosul. A biztonságos megoldás így az lehetne, ha az emberi fogyasztásra szánt részeket nem is érintené a módszer. Hiába jelenik meg azonban a növénynek csak egyes részeit érintő technológia, az adott növény alkalmazását így a magyar alkotmány már eleve kizárja.

IV.

A negyedik vitatott vonatkozása az alaptörvényi GMO-mentes mezőgazdasági előírásának, hogy ez a tiltás a közegészséget védő célját sem éri el, a boltok polcain továbbra is maradhatnak génmódosított termékek. A fenti két elvi-jogi vitával ellentétben ez a támadási felület gyakorlati. Sajnálatos módon a feldolgozott élelmiszerek nagy része külföldről érkezik Magyarországra, és tartalmaz génmódosított összetevőt, ahogy azok az alapanyagok is, amiket a magyar takarmány előállítás és a

²² Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP). A megállapodás az EU és az Egyesült Államok között a világ legnagyobb szabadkereskedelmi térségét hozhatja létre, amitől mindkét fél új munkahelyeket és gazdasági növekedést vár. A felek azonban saját érdekeiket is igyekeznek védeni.

²³ Kanadának már 171,5 millió dollárjába került az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény. Egy független gazdasági elemzés szerint a TTIP Európában 600 ezer munkahely megszűnéséhez, valamint a gazdaság visszaeséséhez vezethet. Az amerikai CIEL tanulmánya szerint a TTIP a növényvédő szerek felhasználásának növekedését vonja maga után, és veszélybe sodorja az évente több tízmilliárd dolláros forgalmat jelentő bioélelmiszerek ágazatát, in: <http://www.greenfo.hu/hirek/2015/01/09/az-usa-egmergezne-az-unios-bioelelmiszer-piacot> (2015.01.09.)

feldolgozóipar használ. A kormány jelenleg is moratóriumot tart életben például az Amflora génmódosított burgonya termesztésére is, amit eleve ipari alapanyagnak, és nem emberi fogyasztásra fejlesztettek ki. Dudits Dénes, a Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület elnöke szerint különös ellentmondás az is, hogy az alaptörvény e cikke semmilyen szinten nem érinti az importot, a feldolgozást és a felhasználást.

Vagyis a génmódosított szója- és kukoricatartalmú élelmiszerek és takarmányok ugyanúgy forgalmazhatók lesznek, mint eddig, tehát a vélt, vagy valós veszélyeknek továbbra is kitésszük magunkat, mintha nem korlátoznánk a mezőgazdaságot. Az alaptörvény ilyenformán csak a gazdálkodókat korlátozza. Egyes vélemények szerint a GMO-ellenesség alkotmányban rögzítése arra a feltételezésre épült, hogy a magyar gazdák komoly versenyelőnyre tehetnek szert, a GMO-mentesség jó 'brand' lehet az európai piacokon.

Egy 2010-es Bizottsági Ajánlás²⁴ kifejti: „*Abhoz, hogy az európai fogyasztók számára biztosított legyen a választás lehetősége a géntechnológiával módosított és a géntechnológiával módosított élelmiszerek között, nemcsak megfelelően működő nyomon követhetőségi és címkézési rendszerre van szükség, hanem egy olyan mezőgazdasági ágazatra is, amely különféle termékeket tud nyújtani. Az élelmiszeriparnak a magas szintű fogyasztói választás biztosítására irányuló képessége együtt jár a mezőgazdasági ágazatnak a különböző termesztési rendszerek fenntartására irányuló képességével.*”

Ezzel összefüggésben, jelenleg, egy nemzeti szója-program elindításán dolgozik a Földművelésügyi Minisztérium. Célja, hogy csökkentse a főként importból érkező, génmódosított szóját tartalmazó takarmányok arányát az állattenyésztésben, ugyanis Európának új, átfogó fehérjepolitikára van szüksége a mezőgazdaságban és az élelmiszergyártásban, amely a hazai forrásokat jobban kihasználja, és megszünteti a függést a tengerentúli importtól az élelmiszerekben és állati takarmányban felhasznált szójababnál. Egy átfogó uniós fehérjenövény-program elengedhetetlen lenne, de egyelőre nincs jele annak, hogy az Európai Bizottság gondolkodna ezen.²⁵ A Magyar Szója Nonprofit Kft. néven bejegyzett szervezet egyik legfontosabb feladatának az agrotechnikai és fajtaháttér felállítását tartja. A jelenleg 36 ezer hektáron vetett szója termésterületét az ökológiai adottságokat figyelembe véve ugyanis a többszörösére lehetne növelni. A magyar célok megvalósítását az uniós közös agrárpolitika is támogatja. A legnagyobb ösztönzést a fehérjenövényekre adható, termeléshez kötött támogatás adhat. Ennek összege hektáronként elérheti a hatvanezer forintot. Emellett folyamatban van a GMO-mentes jelöléssel kapcsolatos előkészítő munka is. A minisztérium szakértői az ágazati szereplőkkel egyeztetve alakítják ki a részletszabályokat. Az már biztos, hogy a GMO-mentes jelöléssel ellátott hús, tej és tojás nem származhat olyan állattól, amelyikkel génmódosított takarmányt etettek.

²⁴ A GMO-knak a hagyományos és biogazdálkodással termesztett növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerülésére szolgáló, nemzeti együtt-termesztési intézkedésekről szóló, 2010/C 200/01 számú Bizottsági Ajánlás Melléklete.

²⁵ „*Amennyiben az engedélyezési eljárás nem fog változni az EU-ban (a null tolerancia érvényben marad), akkor szakértők szerint drámaiak lesznek a következmények, a baromfiágazatban 44%, a sertéságazatban 35% lehet a veszteség: nincs ugyanis gyakorlati alternatívája a 35 millió tonna szója importjának.*” A sertésekkel beállított hizlalási és anyagforgalmi kísérletekben a takarmány 70%-ban tartalmaz kukoricamoly ellen génmódosított (Bt) vagy herbicidtoleráns (RR), illetve kontrollkukoricát, ami általános, in: <http://www.nemzetigeografia.hu/node/758>.

Könnyen belátható, hogy ez a fogyasztók, a gazdák és az állatok szempontjából is számos előnnyel jár.

Újabb kérdés, hogy ezt a kezdeményezést nem mossa-e majd el az életbe lépő TTIP? Ilyen ha nem, milyen feltételek mellett maradhat meg?

V. Létezik-e koegzisztencia az Alaptörvény szerint?

Az Alaptörvény rendelkezéséből mintegy ráutaló, hallgatólagos megfogalmazásban kiolvasható a koegzisztencia iránti szkepticizmus is, pontosabban a koegzisztencia elvetése.

Amennyiben a különböző mezőgazdasági termelői típusok, a hagyományos-, a bio- és a gmo-kat is alkalmazó művelés egymás melletti létezése valós, akkor nem lenne szükség olyan kitételre, legfőképpen nem alaptörvényi szinten, hogy a mezőgazdaság gmo-mentes.

A koegzisztencia - a különböző művelési, termelési kultúrák egymás mellett élése során azok sajátosságainak megőrzésére vonatkozik. Ez egy „termelés-szervezési” kérdés is egyben. Ez azt jelenti, szavatolni kell, hogy a géntechnikától mentes élelmiszerek termelése és előállítása hosszú távon is megmaradhat. Génmódosított növények termelése és azok felhasználása nem vezethet a hagyományos és génmódosított termékek keveredéséhez. A koegzisztencia problémaköre a génmódosított és az ökológiai földművelés között a szabad környezetbe való kibocsátás általi GMO-szennyezésből és a GMO-k termékkénti vagy termékbeleni forgalomba hozatalából adódik.

A Bizottság határozottan állítja, hogy az ökonómiai-, a környezeti- és az egészségre gyakorolt hatás szempontjából különbséget kell tenni.

Nem csupán a biológiai sokféleség, a biodiverzitás elvesztéséről van szó, vagy arról, amit a hagyományosan gazdálkodóknak kell elszenvedniük, ha GMO kerül a gabonájukba. Ezzel a kérdéssel szoros összefüggésben áll azoknak a gazdáknak a védelme, akik nem akarnak GMO-t vetni, tehát az ökológiai gazdálkodást folytatókon keresztül a fogyasztóknak a védelme, hogy hamis árumegjelölés nehegy félrevezesse őket, és a környezet védelme az előre nem látható GMO keresztezések rizikójától.

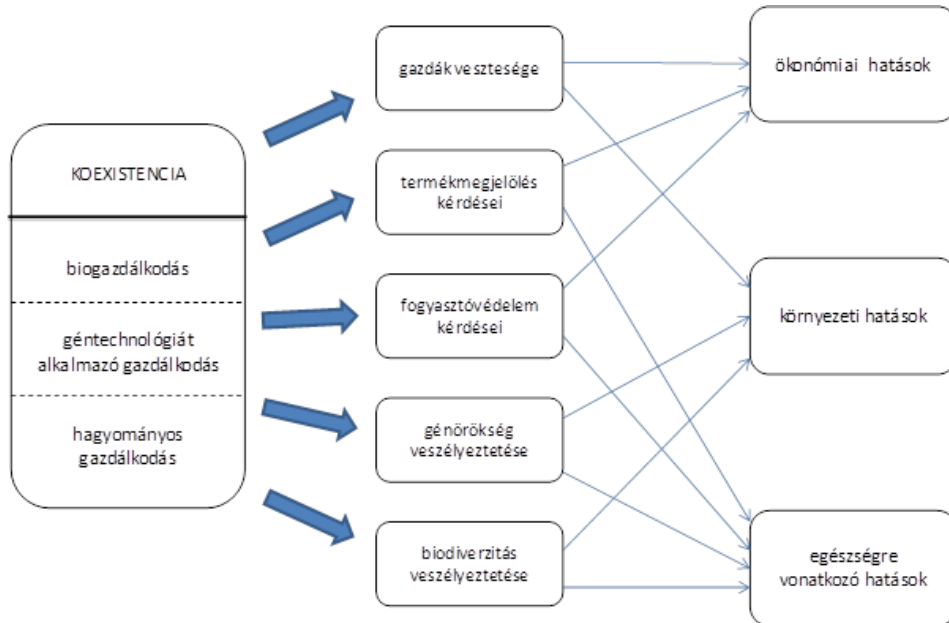
A GMO szabályozást is kutató német jogtudós, Gerd Winter szerint „a koegzisztenciát általában úgy fogadják el, mint a környezeti és egészségügyi kockázatokból adódó konfliktusok kivezető útja. Lehetővé tesz egy tisztán kockázat értékelésen alapuló döntést, a génmódosítást alkalmazó mezőgazdaság mellett vagy ellen, hiszen minden mezőgazdasági termelési formát meg kell, hogy illessen az egymás mellett élés létjogosultsága.”²⁶

A koegzisztencia módszere azonban „csak akkor valósítható meg megfelelően, ha az egészségügyi és környezeti szempontok egyenrangúak a gazdasági szempontokkal, és a mezőgazdaság valamennyi formája ugyanakkora létjogosultsággal rendelkezik. Nem lehet tehát különbséget tenni a

²⁶ Winter, G. – Stoppe-Ramadan, S.: European Union and German Law on Coexistence of Agriculture with and without Genetically Modified Crops: Individualisation of a Systemic Problem, *Environmental Sciences Europe*, 2011/23, 28., in: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2178984 (2013.01.23)

*hagyományos, az ökológiai, és a géntechnológiát felhasználó termelési módok között, hiszen értelmét vesztené az együtttermesztés követelménye.*²⁷

A koegzisztencia nem tiszta – tehát génszennyezéssel járó –, gyakorlati megvalósulása esetén felmerülő, a fentiekben érzékeltetett, potenciális hatások értelmezésére, vizsgálódásunk nyomán, a következő ábrát alkottuk meg:



Mint ahogy az európai unió joga elismeri, szabályozza a koegzisztenciát, ezen a ponton újra oda jutunk, hogy az alaptörvényi GMO-mentes kitétel ellentétes az uniós joggal, – mintegy a magyar szabályozás kivonni igyekszik magát az európai uniós irányelvek és rendeletek hatálya alól, csakúgy mint a magyar moratórium kapcsán is. Az Európai Bíróság azonban több esetben kimondta, hogy erre egy tagállamnak nincs – vagy csak korlátozottan, a védelmi záradék vagy a legkisebb szigor klauzúla által adott keretek között lehet – joga. (l. pl. a Leybucht ügy). Szerencsés, hogy ezt a szabályozási konfliktust az új Európai Unió GMO-Irányelv kétlépcsős rendszerével feloldja.

Annak érdekében, hogy GM növényfajták ne kerülhessenek szabályozatlan és ellenőrizhetetlen körülmények között termesztésre Magyarországon, és ne fordulhasson elő a GM és a nem GM növények visszafordíthatatlan fajtakeveredése – amelynek mezőgazdasági és gazdasági következményei beláthatatlanok – Magyarország a vonatkozó közösségi irányelvben biztosított felhatalmazás alapján elkészítette a GM növényfajták, valamint a hagyományos és ökológiai gazdálkodással termesztett növények együttes jelenlétének, koegzisztenciájának szabályozását szolgáló törvénymódosítást. Az erről szóló törvényjavaslatot az Európai Bizottsággal való

²⁷ Pánovics Attila: Szakítópróba előtt Európa GMO ügyben?, in: http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Panovics_Atila.pdf (2013.01.24.)

egyeztetést követően az Országgyűlés fogadta el. 2006 decemberében megszületett a géntechnológiával módosított, a hagyományos, valamint az ökológiai gazdálkodással termesztett növények egymás mellett folytatott termesztéséről szóló 86/2006. (XII.23.) FVM rendelet is, amely a végrehajtás részletes szabályait tartalmazza. „Az elfogadott koegzisztencia szabályozás az egyik legszigorúbb a tagállami szabályozások között, kibaszálva a közösségi jog adta kereteket. A szabályozás kialakítása a magyar termesztési és természeti sajátosságokra, a magyar földtulajdon-viszonyokra, illetve a vetőmag-ágazat és a konvencionális, valamint az ökológiai termesztés jelenlegi helyzetére, továbbá nemzetgazdaságban betöltött szerepükre figyelemmel történt.”²⁸

Láthatjuk tehát, hogy az alaptörvényi GMO-mentességre vonatkozó kitétel egyfajta belső ellentmondáshoz is vezetett a magyar szabályozásban. Első ránézésre. Hiszen egyrészt az alaptörvényi a magasabb szintű szabályozás a magyar koegzisztencia szabályozáshoz képest, és 'lex superior derogat inferiori' ugyanakkor a későbbi is, bár ez másodlagos szempont ('lex posterior derogat legi priori').

Ugyanakkor árnyaltabb képet fest, hogy a Bizottsági Ajánlás Melléklete is külön kiemeli, hogy az egyes tagállami szabályozások átláthatósága, a határokon átnyúló együttműködés és az érdekeltek bevonása, részvétele kiemelten fontos szerepet kap. A nemzeti intézkedéseket valamennyi érdekelttel együttműködésben és átlátható módon kell kidolgozni. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye szerint „kiemelt figyelmet kell fordítani a természetvédelmi területek és az ökológiai szempontból érzékeny térségek védelmét szolgáló intézkedésekre. Tekintetbe kell venni továbbá a regionális gazdasági és kulturális érdekek védelmére irányuló intézkedéseket, illetve egyéb társadalmi és gazdasági hatásokat is.” Az EGSZB is felhívta a figyelmet, hogy az együtt-termesztés feltételei régióként különbözőek, és különösen a kisparcellás mezőgazdasági termelésnél nem valósítható meg a gyakorlatban az, hogy egy régió belül párhuzamosan termesszenek GMO-kat és nem GMO-kat, akár hagyományos, akár ökológikus módon. Az EGSZB véleményében ebben az összefüggésben foglalkozott az olyan regionális minőségi védjegyek és eredetgaranciák piaci esélyeivel, amelyek megszerzéséhez – a fogyasztói elvárásokra való tekintettel – le kell mondani a GMO-k alkalmazásáról. Ennek fényében számos régió géntechnológia-mentesnek kiáltotta ki magát. Az EGSZB utalt az ezzel kapcsolatos, még tisztázandó jogbizonytalanságokra.

Többek között arra, hogy a fogyasztók is szabadon választhassanak a GMO-kat tartalmazó, illetve GMO-mentes élelmiszerek között, akadálytalan nyomon követhetőségre és címkézésre van szükség, de ugyanilyen fontos a fogyasztói keresletnek megfelelő kínálat is. Itt mindenekelőtt a termékek regionális elérhetőségére kell ügyelni.

Az Európai Uniónak kevés a tapasztalata a koegzisztencia gyakorlati alkalmazása terén. Ehhez képest, Magyarországon a koegzisztencia megvalósulásának gyakorlatát tanulmányozni lehetetlen. Ennek oka, hogy Magyarországon (hivatalosan és nyilvántartott formában) nem termelnek génmódosított növényeket. A tilalom 2005-ös, és amikor az első génmódosított növényt, a MON 810 kukoricát engedélyezték az

²⁸ Magyar Köztársaság Kormánya J/4723. számú jelentés a géntechnológiai tevékenységgel, annak mezőgazdasági és élelmiszer-előállítási alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdésekről és az ezeket érintő magyar stratégiáról szóló 53/2006. (XI.29.) OGY határozatban foglaltak végrehajtásáról, in: <http://www.parlament.hu/irom38/04723/04723.pdf> (2012.03.25.)

Unióban (1998) Magyarország még nem volt az Európai Unió tagja. A magyar ökoszisztéma a Pannon biogeográfiai régióhoz tartozik, amelynek környezeti karaktere eltér a többi tagállamtól. Ebből az is következik, hogy az uniós kockázatértékelés eredményei, illetve a szabályozást megalapozó mérések csak eltéréssel alkalmazhatók Magyarországon.

A magyar szabályozás sajátossága, ahogy azt korábban ismertettük, az elővigyázatos, kétlépcsős engedélyeztetési rendszer, azonban megjegyzendő hogy a potenciális összes szomszédos termesztőktől beszerzendő írásbeli beleegyező nyilatkozat tényleges megszerzése szinte lehetetlen. Egy tanulmány szerint,²⁹ ha egy gazda 3 hektáron kíván gm-növényt termelni, akkor 50-60 szomszédos termelővel kell konzultálnia, illetve tőlük az írásos nyilatkozatot megszerezni. Ezek nélkül pedig a termesztési engedély nem adható meg.

Ugyanakkor van Európában más tagállam is, amelyben nincs lehetőség a koegzisztencia mérésére. Például Olaszországban a génmódosított vetőmagokról folytatott vita teljesen teoretikus, mert jelenleg nincs hatályban a koegzisztenciára vonatkozó szabályozás, és ebből kifolyólag génmódosított vetőmagoknak kereskedelmi célú termelése sem folyik Olaszországban. A 116/2006-os döntésével az olasz Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondta ki a korábbi, koegzisztenciára vonatkozó szabályozást. A gm-vetőmagok kereskedelmi célú termesztésére jelenleg egy de facto moratórium van érvényben, Olaszországban; amint lehetséges meg kell alkotni a gazdák szabad választása érdekében a koegzisztencia sajátos olaszországi szabályait is.³⁰

Összességében elmondható, hogy Magyarország volt az első állam Kelet-Európában, amely a koegzisztencia szabályait részletességgel megalkotta. Európában pedig ez a legszigorúbb szabályozási rendszer. A rendszer sajátosságai nyomán (400 méteres izolációs távolság, kétlépcsős engedélyezési rendszer, a szomszédos gazdák nyilatkozatai) ma Magyarországon nincs olyan gazda, aki kereskedelmi forgalmazásra gm-növényt termesztene. Ebből kifolyólag a rendszer tényleges, gyakorlati monitoringjára sincsen lehetőség.

Az új Európai Unió GMO-Irányelv kapcsán egyes tudósok azonban kifejezetten a koegzisztencia gyakorlati erősödését prognosztizálják. Az új szabályozás a korábbi engedélyezési eljárás politikai patthelyzetét eszerint megoldotta, ennek következményeként a biotechnológia szerepének növelésében érdekelt tagállamokat a jövőben már semmi nem fogja akadályozni abban, hogy az uniós szintű engedélyeztetés után újabb és újabb szervezetek engedjenek be a köztermesztésbe. Vagyis a módosítás üzenete nem csak a kivételek lehetőségének kiterjesztésében ragadható meg, hanem abban is, hogy az új szabályozás voltaképpen zöld utat ad és elhárít minden nehézséget az uniós szintű engedélyeztetési eljárások elől, minthogy a korlátozásban érdekelt tagállamok már nem fogják akadályozni az uniós szintű engedélyezést. Ezek alapján egy

²⁹ Ragionieri Maria Pia – Chirabolli Alessandro: Coexistence of Genetically Modified Crops and Conventional and Organic Agriculture: The Hungarian System., *30 Biotechnology Law Report*, 565., 2011.11.05.

³⁰ Lásd bővebben: Chiarabolli Alessandro: Coexistence of Genetically Modified Crops with Conventional and Organic Agriculture: The Italian Situation., *30 Biotechnology Law Report* 675., 2011.11.06.

jelentősebb engedélyeztetési 'hullám' valószínűsíthető, és ennek következtében az újabb, köztermesztésbe bevont genetikailag módosított vetőmagtípusok számának növekedésével együtt fokozatosan ki fog terjedni a GMO növények termelésébe bevont területek aránya.³¹ Az előző körülménnyel összefüggésben kérdéses, hogy az Unió szinten várhatóan kibővülő és növekvő jelentőségű GMO-mezőgazdaság egyre nagyobb nyomása mellett – még ha a módosítás ezt a célt is szolgálja – mennyire lesz reálisan lehetősége a 'másként gondolkozó' tagállamoknak a GMO-mentesség fenntartására. Ha még el is fogadjuk, hogy az együtt-termesztési elvek valóban alkalmasak arra, hogy ténylegesen elválasszák egymástól a géntechnológiai alapú termesztést a hagyományos és organikus mezőgazdaságtól, kellőképpen izolálják az egymástól az egyes rendszereket, megakadályozva a véletlen szennyezést, átporzást, abban az esetben is számos hátránnyal kell számolni azon államok gazdáinak, akik ki akarják zárni a GMO vetőmagokat a termelésből.³²

VI. WTO

Mivel az EU-ban kizárólag engedélyezett GMO-k termesztethők, a környezeti és egészségügyi vonatkozásokra pedig az uniós engedélyezési eljárás környezeti kockázatértékelése már kiterjed,³³ az együtt-termesztéssel összefüggésben kezelendő, függőben lévő kérdések a genetikailag módosított növények közötti keveredéssel kapcsolatos gazdasági vonatkozásokra is irányulnak. Független szakértők szerint azonban továbbra is problémát okozhat, hogy a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) szabályai nem teszik egyértelműen lehetővé a tilalmat az említett indokok alapján, így az azokra hivatkozó tagállamoknak a WTO-n keresztül érkező panaszra kell számítaniuk.³⁴ Lássunk ennek korábbi példáját.

Az Amerikai Egyesült Államok 2003-ban az Európai Unióval szemben vitrarendezést kezdeményezett,³⁵ amelynek eredményeként a panel 2006-ban megállapította, hogy az EU GMO szabályozási rendszere nincs összhangban a WTO-normákkal.

A döntésben megállapították, hogy a GMO-termékek forgalmazását érintő korlátozás bevezetése egészségvédelmi céllal csak kizárólag független szakértői testület

³¹ Horváthy Balázs: Az uniós GMO-engedélyezési rendszer reformja – Növekvő tagállami mozgástér?, in: <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/03/az-unios-gmo-engedelyezesi-rendszer-reformja> (2015.03.15.)

³² Horváthy 2015.

³³ Ha a környezetre vagy az egészségre gyakorolt kockázatot az engedély megadását követően állapítják meg, a 2001/18/EK irányelv (20. cikk (3) bekezdés), illetve az 1829/2003/EK rendelet (10. és 22. cikk) erre az esetre az uniós hozzájárulás vagy engedélyezés megszüntetésére vagy módosítására irányuló eljárást ír elő. A tagállamok ezen túlmenően hivatkozhatnak a 2001/18/EK irányelvben szereplő különleges végzáradékokra (23. cikk), illetve az 1829/2003/EK rendeletben szereplő sürgősségi intézkedésre (34. cikk), hogy az egészségre vagy környezetre gyakorolt kockázatokra vonatkozó új vagy kiegészítő információk alapján ideiglenesen korlátozzák vagy megtiltsák a GMO-k termesztését.

³⁴ Greenfo: Zöld iránytű a neten, in: <http://www.greenfo.hu/eu/hirek> (2012.03.19.)

³⁵ Lásd: DS291 - European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products.

által tudományos bizonyítékra alapított kockázatelemzés alapján történhet. Ezzel a WTO panel egyértelműen elutasította az Európai Bizottság érvelését, amely az elővigyázatosság elvén nyugodott, ezzel igazolva az egyes tagállamok által bevezetett korlátozásokat.

A WTO vitarendezési gyakorlata ebben a tekintetben a mai napig nem változott, így egy esetlegesen megindított újabb eljárásban a mostani reformmal bevezetett általános kivételek összeegyeztethetőségét vélhetően hasonlóan ítélné meg a WTO Vitarendezési Testülete.³⁶

Lássunk egy másik állásfoglalást, ugyanezzel a tanulással. 2010. november 5-én „a Tanács jogi szolgálatai jogi véleményt tettek közre a jogalap kiválasztásáról, a lehetséges tagállami intézkedésekről és a javasolt intézkedéseknek a GATT-megállapodásokkal való összeegyeztethetőségéről. A jogi szolgálat úgy véli, hogy a választott jogalap nem megfelelő, és komoly kétségeinek ad hangot ezzel kapcsolatban, hogy a tagállamok által esetleg elfogadásra kerülő intézkedések összeegyeztethetők-e a Szerződésekkel vagy a GATT-tal, továbbá hangsúlyozza, hogy az Európai Bíróság és a WTO előtt nehezen védhető meg egy olyan intézkedés, amelyet egy állam vagy régió etikai vagy morális kritériumok alapján hoz. Emellett ezeket az aggodalmakat az Európai Parlament jogi szolgálata is részben megerősítette, amely 2010. november 17-i véleményében hasonló fenntartásokat fogalmazott meg a nemzeti korlátozások pl. közérkölcseire alapozott lehetséges indokolásainak az EU belső piaci szabályaival és a WTO kereskedelmi jogával való összeegyeztethetőségéről.”³⁷

Egy harmadik álláspont, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságé szerint azt, hogy a természetesi tilalom vezethet-e versenytorzuláshoz, a jelenlegi szempontok alapján nehéz megítélni. Ugyanakkor az uniós szintű együtt-termesztési és felelősségi (minimum)-normák hiánya esetén valószínűleg veszélybe kerülnek a GMO-kat fel nem használó mezőgazdasági ágazatok egyenlő feltételei. „Az együtt-termesztés biztosításához szükséges intézkedések mindenképpen ráfordítással és költségekkel járnak, amelyeket minden jövőbeli megoldásnál figyelembe kell venni. Másfelől a GMO-mentesség adott esetben előnyökhöz vezethet a forgalmazásban, miközben az árképzés mindig a fogyasztási szokásoktól függ.”³⁸

Barack Obama és José Manuel Barroso a tavaly, (2014) júliusi G8 találkozón jelentette be a tárgyalások megkezdését, ami a tervek szerint az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Egyezményt (NAFTA) megelőzve a világ legjelentősebb kereskedelmi megállapodásának aláírásához vezetne. Az Egyesült Államok és az EU között bonyolódik a világ kereskedelmének egyharmada, miközben ez a két gazdasági blokk együttesen a világgazdasági termelés felét állítja elő. Egy kellően széleskörű egyezmény a közgazdászok szerint uniós-szerte közel évi egy százalékponttal járulna hozzá a gazdasági növekedéshez, miközben optimista becslések szerint az EU Egyesült Államokba irányuló exportja akár 28 százalékkal is bővíthet. A válsággal küzdő Európa számára különösen jól jönne a nyitás, hiszen a rendkívül alacsony hazai keresletet valamelyest pótolhatná a megugró export.

³⁶ Chiarabolli 2011.

³⁷ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD))(2011/C 54/16) 2.6. pont.

³⁸ (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD))(2011/C 54/16) 2.6. pont.

Az Európai Parlament folyamatosan figyelemmel követi a TTIP-ről zajló tárgyalásokat. A megállapodás az EU és az Egyesült Államok között a világ legnagyobb szabadkereskedelmi térségét hozhatja létre, amitől mindkét fél új munkahelyeket és gazdasági növekedést vár. A felek azonban saját érdekeiket is igyekeznek védeni. A megvitatandó témák között szerepelnek az európai kis- és középvállalkozások amerikai közbeszerzésekhez való hozzáférése, a pénzügyi szolgáltatások, és az állam és befektető közti vitarendezés (ISDS) szabályai. A nemzetközi megállapodások kidolgozása teljes mértékben uniós kompetencia, ami azt jelenti, hogy az uniós országok nevében az Európai Bizottság tárgyal. A Bizottság és az Egyesült Államok között 2013 júliusa óta tartanak a megbeszélések. Másfél évvel a tárgyalások indulása után az EP egy jelentésen dolgozik, ami az eddigi tárgyalási fordulókat tanulságait összegzi és további javaslatokat is megfogalmaz. Az állásfoglalásról 2015 májusában szavazhatnak a képviselők.

Legyen a közvélemény számára átláthatóbb az Európai Unió és az Egyesült Államok között zajló transzatlanti kereskedelmi és befektetési partnerségi tárgyalássorozat: ezt kérték pártállásuktól függetlenül az Európai Parlament képviselői azon a vitán, ahol a tárgyalások jelenlegi állását tekintették át az Európai Bizottság kereskedelemért felelős biztosával, Karel De Guchtal. A gazdasági élet egyes szakértői szerint, ez olyan, egészséges növekedést hozna, amely nem jár további kormányzati kiadásokkal, és nem nő tőle az államadósság. A kereskedelem liberalizálásából származó növekedés miatt ugyanis nő a termelékenység, és a hosszú távú gazdasági teljesítményre is serkentőleg hat. A kereskedelmi partnerség nem csak a gazdasági növekedésről szól, hanem annál sokkal többről: lehetőséget biztosít ugyanis Európának és az Egyesült Államoknak, hogy közösen lefektessenek globális ipari szabványokat, például a környezetvédelem és az adatvédelem terén, meg még egy csomó másik területen. Látva az EU és az Egyesült Államok gazdaságának méretét, ez a partnerség egy valós lehetőség arra nézve, hogy bármi, amiről majd megegyeznek a tárgyaló felek, globálisan elfogadott szabállyá váljon. Ha versenyképesek akarnak maradni, akkor ezt át kell vennie a legtöbb feltörekvő gazdaságnak, például a BRICS (Brazília, Oroszország, India, Kína és Dél-Afrika) országainak is. A TTIP tehát maximalizálja az EU és az Egyesült Államok politikai befolyását egy többpólusú világban. És ne felejtjük el, hogy van egy geopolitikai eleme is: megerősíti ugyanis az euroatlanti kapcsolatokat, azt a gazdasági kapcsolatrendszer, amely amúgy is világ legerősebbje. Idáig a NATO-féle biztonságpolitikai együttműködés jelentette a kapcsolat alapját, manapság viszont nem árt az sem, ha a befektetési és kereskedelmi alapjai is le vannak fektetve.³⁹

Mindehhez az EU piacait is egyenlőbb feltételek mellett kellene megnyitni az amerikai vállalatok előtt, ezt pedig a válságot sok helyen protekcionizmussal kezelő kormányok nehezen nyelik le. Természetesen az egyik fő vitapont a mezőgazdaság kérdése.⁴⁰ A mind nemzeti, mind EU-s szinten erősen támogatott mezőgazdasági

³⁹ Jacob Funk Kirkegaard, a Peterson Institute for International Economics kutatójának véleménye, in: http://hvg.hu/gazdasag/20150130_Hulye_modja_lenne_ez_a_nyomasgyakorlas_na#.

⁴⁰ További kiélezett kérdés, hogy franciák a TTIP megvalósulása esetén méltán féltik hazai filmiparukat az amerikai filmek dömpingjétől. A tárgyalások másik kulcskérdése jelenleg a fogyasztóvédelem területe. Egy ilyen szintű megállapodáshoz elengedhetetlen a szabályozás,

termelés számára szinte lehetetlen kihívásokat állítana a génkezelt növények és hormonkezelt húsok tömeges behozatala, így az ilyen típusú élelmiszereket az EU kizárná az alakuló egyezmény hatálya alól. Az Egyesült Államok ugyanakkor nem hajlandó elismerni, hogy az általa alkalmazott egészségügyi, élelmiszerbiztonsági előírások kevésbé volnának szigorúak, mint az európai szabályozás. Ne felejtjük el, hogy az Egyesült Államokban jelenleg húsz GMO-fajta több mint 180, szabadalommal védett típusa rendelkezik engedéllyel.

A két, közvélemény által leginkább ismert hozománya a transzatlanti kereskedelmi partnerségnek a klónozott csirke és a GMO-k várható dömpingje. Egy amerikai gazdasági szakember a következőképpen vélekedik erről. *„Vannak, akik úgy gondolják, csak a saját iparukat védik az amerikai konkurenciától, amikor GMO-ellenes szabályokat hoznak, mások meg azt mondják, ez valami felesleges felhajtás nem létező veszélyek körül, vannak olyanok is, akik egyetértenek a GMO-k korlátozásával. Igazából az egész európai-amerikai nézetkülönbség mélyén egy filozófiai probléma található: az európai törvényalkotók és kutatók sokkal óvatosabbak, azt mondják „lehet, hogy ez veszélyes, ezért korlátozzuk”, és ezt a felfogást osztja a közvélemény is. Ezzel szemben az amerikaiak azt mondják, 'ha nem öl meg, akkor erősebbé tesz', és ezért nem is várják el, hogy bizonyítva legyen, hogy egy adott élelmiszer nem veszélyes, amíg az ellentéte nem bizonyított. Ez nem azt jelenti persze, hogy az amerikaiak mindenképpen vegyszereket akarnának fogyasztani, vagy önpusztító életre vágnak, hanem azt, hogy más számít náluk biztonságosnak, azaz kevesebb bizonyítékkal is beérik ahhoz, hogy biztonságban érezzék magukat.*⁴¹

A fenti véleménnyel éles kontrasztot képez a GMO dömpinget elutasító vélemények sora.

2014. június 25-én tartották az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának tárgyalótermében a 26. GMO-Kerekasztal ülést, amelyen a TTIP GMO-kat érintő vonatkozásait is tárgyalták. A Greenpeace, a Magyar Természetvédők Szövetsége és a Védegyelet határozottan ellenzi az EU és az Egyesült Államok között formálódó szabadkereskedelmi egyezményt, mert az veszélybe sodorhatja többek között hazánk génmódosítás-mentességét is. Az egyezmény véleményük szerint szabad utat ad egészségkárosító vegyszereknek, hormonkezelt marhahúsoknak, kikényszerítheti a verespataki aranybánya megépítését, alááshatja az éghajlatvédelmi törekvéseket és a helyi élelmiszerek felhasználását. A GMO-k hazai erőteljes megjelenését elutasító tudósok,⁴² közéleti személyiségek mellett a jogászok is képviseltetik magukat.

Az egyik legsarkosabb korábbi álláspont, Raisz Anikó⁴³ álláspontja, aki szerint, a GMO-támadás az állami szuverenitás súlyos megsértésének minősülhet, és az állammal szemben alkalmazott erőszak egyik lehetséges formája. Érvelése értelmében ezért az agresszió – egyébként is túlzottan szűkre szabott – fogalmát kellene bővíteni

elsősorban a vitarendezés és a szellemi tulajdonjogok területén való bizonyos fokú összehangolása.

⁴¹ Jacob Funk Kirkegaard, a Peterson Institute for International Economics kutatójának véleménye, in: http://hvg.hu/gazdasag/20150130_Hulye_modja_lenne_ez_a_nyomasgyakorlas_na#.

⁴² Darvas Béla, Bardóc Zsuzsa, Pusztai Árpád, Friedrich Róbert, Simon Gergely.

⁴³ PhD, DEA (LLM), dr. jur. Raisz Anikó, egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék.

ahhoz, hogy a GMO-támadás megfelelő helyet kapjon a nemzetközi jogban. Az agresszió-fogalom körüli kérdések már évtizedekkel ezelőtt felmerültek. Raisz Anikó szerint a fogalom bővítésének lehetősége-szükségessége „*ma főként két irányban lenne kívánatos: egyrészt a ki?, másrészt a hogyan? tekintetében; azaz nem feltétlenül csak állam (nemzetközi büntetőjogi értelemben állami vezető) lehet az elkövető, és nem feltétlenül a bét közismert elkövetési formában jelentkezhet az államok ellen elkövetett erőszak.*”⁴⁴ Érvéleése szerint a külföldről az állam kifejezett akarata ellenére érkező szándékos GMO-szennyezés (GMO-támadás) az állami szuverenitás (ezen belül többek között a gazdasági függetlenség) megsértése lehet, amelyhez rosszabb esetben emberi jogi következmények (többek között az egészséghez való jog megsértése) is társulnak, de mindenképpen az államterület – bevallottan nem klasszikus módon, de elkövetett – sérelme valósul meg. A GMO-támadás fogalmának jogi dokumentumokban való realizálására nem számíthatunk a közeljövőben, mindenekelőtt a GMO mögött álló lobbis – államokon átnyúló – erejére tekintettel. Ez az álláspont azonban egy komoly felkiáltójel, miszerint a helyzet megváltozásáig, - helyesebben szólva az aktualitások okán: amíg még van rá lehetőség,- a jogtudománynak érdemes lenne megvitatnia a GMO-támadás lehetséges dogmatikai hátterét.

Összegzés

A fenti vitapontokra az alábbiak szerint reflektálhatunk. Magyarország kényszerpályán mozog.

Hazánk a Kárpát-medence ökológiai értékeinek védelme érdekében minden rendelkezésre álló jogi eszközzel (a különböző magyar politikai erők a legteljesebb egyetértésben) küzd a GM növények terjedése ellen, ugyanakkor ennek során az EU és az USA részéről gazdaságpolitikai nyomás nehezedik Magyarországra. Az Alaptörvény gondolata, hogy a magyar mezőgazdaságnak versenyhátrányt jelentene a GMO-k beengedése (illetve jelenleg versenyelőnyt biztosít a GMO-mentesség).

Az Alaptörvény XX. cikkében a megelőzés és az elővigyázatosság elvei nem kaptak helyet, amelyek nélkül a vonatkozó rendelkezés – GMO mentes mezőgazdaság – nehezen, illetve más jogszabályok közbejöttével értelmezhető.⁴⁵ Más helyen az Alaptörvény azt is kimondja, hogy a tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, a tudományos kutatások értékelése kizárólag a tudomány művelőinek hatásköre. Márpedig a génkezelt élelmiszernövények egészségügyi hatásairól még nem született világos és egyértelmű, általánosan elfogadott, tudományos álláspont.

Ilyen esetekben alkalmazható az elővigyázatosság elve, amelyekben fennáll a környezet károsodásának veszélye, ám a tevékenység és a káros környezeti hatások közötti ok-okozati kapcsolat bizonyítására rendelkezésre álló tudományos bizonyíték hiányzik, vagy elégtelen. Az alapelv védekező tevékenységet követel akkor is, ha az elérhető tudományos bizonyíték nem elegendő ahhoz, hogy biztosan előre jelezhető legyenek a káros következmények, azok jellege, mértéke, súlyossága, tartóssága, visszafordíthatósága, kumulatív hatása, vagy az, hogy a kár egyáltalán bekövetkezik-e.

⁴⁴ Bővebben: Raisz Anikó: GMO-támadás, mint az agresszió újabb formája?, *Polgári Szemle*, 2012/1-2.

⁴⁵ Nem tiltott pl. az élelmiszerekben, takarmányokban való felhasználás vagy export.

Ezekben az esetekben a megelőző intézkedések nem halaszthatók el, várva a teljes tudományos bizonyosságra. Ezen a ponton felmerül a kérdés, hogy csupán az elővigyázatosság elvének alaptörvényi deklarálása több eredményt hozhatna-e környezetvédelmi szempontból, mint a GMO mentes mezőgazdaság kinyilvánítása.⁴⁶

A XX. cikkben a GMO-mentes mezőgazdaság csupán eszköz, a célnak alá van rendelve, tehát csak annyiban alkalmazandó, amennyiben a cél, a testi és lelki egészség megvalósulása érdekében szükséges, és amennyiben léteznek a GMO-knak az egészségre igazolhatóan káros hatásai. Történeti szempontból vizsgálva a XX. cikk koncepcióját, az Alaptörvény rendelkezéseiben egy általános cél manifesztálódik, amely évek óta jelen van a magyar politikában, (2006/53. országgyűlési határozat, 2005. január 20-i FVM moratórium), és többpárti konszenzust takar.

Az Unió részéről is érzékelhető volt hosszú ideig egyfajta hezitálás, hogy a GMO-k tekintetében meddig terjedjen az uniós és meddig a tagállami hatáskör. A 2010-es koegzisztenciára vonatkozó bizottsági ajánlásból, és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága véleményeiből, javaslataiból is az kezd kiviláglani, hogy a tagállamok kapjanak szabadabb kezet saját területükön a GMO-k szabályozása tekintetében. Erre komoly reményünk lehet;⁴⁷ az új Európai Unió GMO-Irányelv kapcsán.

Amennyiben a TTIP mégsem jön létre és nem lép életbe, akkor elképzelhető, hogy amint az 1970-es években Magyarországon az 1976. évi II. törvény az emberi környezet védelméről úttörőnek számított a régióban,⁴⁸ úgy talán a GMO szabályozás terén is elképzelhető, hogy a magyar megosztott politikai elit által is egységesen kezelt fellépés meggyőző és irányt mutató megatrend lehet Európa közeljövőjében.

⁴⁶ Egyes tudományos álláspontok szerint az Alaptörvényben helyet kaphatott volna és egyben hiányossága annak az elővigyázatosság elve is, többek között, mint a szennyező fizet elve, a társadalmi részvétel elve, a magas szintű védelem és a visszalépés tilalma). Lásd: Horváth – Pánovics 2011.

⁴⁷ Az engedéllyel rendelkező MON810 kukoricát öt tagállamban termelik (Csehország, Portugália, Románia, Szlovákia és Spanyolország). Ugyanakkor kilenc tagállam alkalmazott védzáradék-intézkedést (Ausztria, Bulgária, Görögország, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország, Németország, Olaszország, és 2013-ig Franciaország). A mentességek kapcsán a korábbi szabályozás lényeges követelménye volt, hogy a tagállamok a védintézkedéseket csak az egészségvédelemmel és környezetvédelemmel összefüggő tudományos bizonyítékok alapján tarthatták fenn. A tagállami korlátozásokat tudományos szempontból az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) véleményezte, és ennek eredményeképpen kivétel nélkül minden eddigi tagállami védintézkedésről – beleértve Magyarország mentességét is – kimondta, hogy azok tudományosan megalapozatlanok és indokolatlanok. A GMO-mentességet fenntartó államok szabályozása tehát nem volt összhangban a korábbi engedélyezési rendszerrel, és csak politikai okoknak volt köszönhető, hogy végül a Bizottságnak nem sikerült eredményesen fellépnie a korlátozást alkalmazó tagállamokkal szemben.

⁴⁸ „A magyar országgyűlés voltaképpen az 1960-as évek elejétől foglalkozik környezetvédelmi kérdésekkel, de e szempontú tevékenységben az áttörést az emberi környezet védelméről alkotott 1976. évi II. törvény jelentette.”, in: <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/166.html>.