

Agrár- és Környezetjog
Journal of Agricultural and Environmental Law

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

Évfolyam/Volume XIII

2018 No. 25



Impresszum/Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület

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

Felelős kiadó/publisher:

Prof. Dr. Csáke Csilla, jogkincs@uni-miskolc.hu

Felelős szerkesztő/editor-in-chief:

Dr. Szilágyi János Ede, cedr.jael@gmail.com

Technikai szerkesztő/technical editor:

dr. Szilágyi Szabolcs, dr. Kocsis Bianka, dr. Halász Csenge

Szerkesztők/editors:

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

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

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

All rights reserved. On detailed archiving policy, see:

http://jael.uni-miskolc.hu/archiving_policy

HU ISSN 1788-6171

DOI prefix: 10.21029/JAEL

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

<http://jael.uni-miskolc.hu/>

<http://epa.oszk.hu/01000/01040>

A folyóiratot indexeli /the journal is indexed in:

<http://www.mtmt.hu>

<http://www.proquest.com/>

A folyóiratot archiválja /the journal is archived in:

<http://real.mtak.hu>

**A folyóiratot támogatja a Miskolci Egyetem
The journal is supported by the University of Miskolc**

A tartalomból – Contents

CSÁK Csilla

Integrated agricultural organisation of production system and the organisations carrying that
- 6 -

Integrált mezőgazdasági termelés-szervezés illetve az azt végző szervezetek
- 14 -

CSIRSZKI Martin Milán

Closed gardens: the peripheries of agriculture
- 22 -

Zártkertek: a mezőgazdaság periferiái
- 34 -

GÖRGÉNYI Ilona

Protection of the environment through criminal law considering the european standards
- 46 -

Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel
- 63 -

HARNÓCZ Dorina

New plant breeding techniques and genetic engineering: legal approach
- 81 -

Új nemesítési technikák és a génmódosítás: jogi nézőpontból
- 94 -

HORNYÁK Zsófia

Richtungen für die Fortentwicklungen: Beerbung des Grundstückes
- 107 -

Továbbfejlesztési irányok: földöröklés
- 120 -

NAGY Adrienn

Changes in judicial practice related to the land transaction act after reforms of procedural acts
- 132 -

Változások a földforgalmi törvényhez kapcsolódó bírósági joggyakorlatban az elárásjogi törvények reformja után
- 145 -

OLAJOS István

The special asset management right of nature conservation areas, the principal of the prohibition of regression and the conflict with the ownership right in connection with the management of state-owned areas
- 157 -

A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán
- 174 -

OLAJOS István

The summary of the research on agricultural land as a natural resource
- 190 -

A mezőgazdasági földre, mint természeti erőforrásra vonatkozó kutatások összefoglalója
- 201 -

PÁCZAY GYÖRGY Bertalan

Vrai miel pour les consommateurs Européens!
- 213 -

Valódi mézet az európai fogyasztóknak!
- 229 -

SÁPI EDIT

Protection of agricultural products with intellectual property rights
- 244 -

Agrártermékek védelme a szellemi tulajdon eszközeivel
- 257 -

SZILÁGYI JÁNOS Ede

A potential approach of natural resources law

- 270 -

A természeti erőforrások jogának egy lehetséges megközelítése

- 282 -

UDVARHELYI Bence

Unlawful acquisition of agricultural and forestry land in the criminal law

- 294 -

A mezőgazdasági földek jogellenes megszerzésének büntetőjogi megítélése

- 308 -

Csilla CSÁK*
Integrated agricultural organisation of production system and the organisations
carrying that**

Different levels and forms of integration structure developed within agriculture. Integrated systems are classified in different ways in the literature as well, several approaches are possible. Integration – which is the organised form of cooperation – can be achieved through a contractual relationship or by establishing common organisational frameworks but in both cases we can talk about a coordinated action. Integration relations established within the framework of organisational cooperation can be horizontal or vertical. In the model of horizontal integration usually the collaboration of companies with the same economic potential can be observed.¹ The participants of the collaboration cooperate with each other in order to exploit and increase their economic strength. Vertical integration means the integration of a product sector, as it basically relates to a product sector. In the case of contractual integration the similar types occur with the difference that this model is not an organisational unity in company law sense but it is an activity-oriented regulatory unity.²

Csilla Csák: Integrated agricultural organisation of production system and the organisations carrying that – Integrált mezőgazdasági termelészervezés illetve az azt végző szervezetek. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 6-21 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.6

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

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Szilágyi János Ede: A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból, *Pro Futuro*, 2014/1, 144-162; Olajos István: Földgázpiac és szabályozása, in: Szilágyi János Ede (ed.): *Környezetjog II: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 175-194; Réti Mária: Az integráció, in: Vass János (ed.): *Agrárjog*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1999, 194-200; Bándi Gyula: Környezetvédelem, fenntartható fejlődés és integráció, in: Halustyik Anna – Klicsu László (ed.): *Cooperatrici veritatis: Ünnepi kötet Tersztyánszkyé Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*, Budapest, Pázmány Press, PPKE JÁK, 2015, 49-70; Bándi Gyula: Environmental aspects of EC Law approximation, in: Inotai András – Vida Krisztina (ed.): *Financial transfers of the European Union and Eastern enlargement: Proceedings of the joint international conference of Trans European Policy Studies Association*, Institute for World Economics, Strategic Task Force for European Integration, 138; Fodor László: Integration und Umweltschutzrecht in Ungarn, in: Вапцук Ф Г, Передрип О С, Олексик Х М, Ухаль А М, Крижанівский В П, Молдован В В, Павлов О А (ed.): *Theory and practice of market transition period: economic, law and international aspects*, Konferencia helye, ideje: Szlovákia, 2001.03.27-2001.03.30, Ungvár, 54-59; Fodor László: Integrativitás és integráció, avagy újabb kihívások hazai környezetjogunkkal szemben, *Magyar Jog*, 1999/7, 398-409.

² Szilágyi János Ede: Az európai integrációt megelőző magyar borjog története, *Publicationes Universitatis Miskolciensis series Juridica et Politica*, 20008/1, 197-225; Szilágyi János Ede: A bor

The importance and significance of integrated relations are determined by their state recognition. Integration is an indispensable element and precondition of agricultural organisation of production. Various integration models have developed concerning historical perspective and they have a growing importance. In itself multifunctional agriculture³ is an integration model, such kind of integration model that realizes the integration of different interests, such as economic, social and environmental protection interests. There are mandatory elements, rules of the validation of different interests, e.g. cross compliance, etc., when agri-environmental or environmental interests shall be taken into consideration and shall be combined in economic activities.

In addition, there are such common interests that appear as possible elements, such as promotion and validation of social character within the frame of agricultural activity. In the long term, the development and placement of possible interests integration into agricultural frames creates the real purpose of integration in which case the complex treatment of economic and social issues may be carried out.

In this study I would like to illustrate the organizational and contractual form of economic integration, the realization forms and further development possibilities of interest integration from legal regulation point of view. In itself, integration is a quite broad term which is considered to be an organised, state-recognised form in order to enforce economic or economic and individual interests and benefits.

1. Organisational issues of economic integration

Several theories have developed for the economic theoretical approach and analysis of agro-economic activities and cooperative relations and for the examination of paradigms and alternative paradigms from economics perspective. Economic utility, expediency analysis and models have been defined which can be regarded as decisive

közös piacszervezetének kialakulása és fejlődése, valamint a magyar integráció, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium-Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2008/9, 447-466; Andréka Tamás – Bányai Krisztina – Olajos István: A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 19-32; Olajos István: A telepítési jogok helye és szerepe a borpiaci rendtartásban, in: Cserba Lajos (ed.): *A magyar bor, mint a jogvédelem tárgya*, conference, Miskolc, Hungary, 11.11.2011, 1-15; Kurucz Mihály: Közjogi korlátozások a piacsabályozás körében, in: Vass János (ed.): *Agrárjog*, Budapest, ELTE ÁJK, 1999, 235-271; Bándi Gyula: Integrated water policy as a part of the EU enlargement process: the case of Hungary, in: Thomas Bruha – Hans-Joachim Koch (ed.): *Integrierte Gewässerpolitik in Europa: Gewässerschutz, Wassernutzung, Lebensraumschutz*, Baden-Baden, Nomos, 2001, 297-316.

³ Fodor László: A multifunkcionális és fenntartható mezőgazdaság európai modellje, *Pro Futuro - A Jövő Nemzedékek Joga*, 2012/2, 128-137; Olajos István: A fenntartható földhasználat határai, avagy dilemmák az energetikai növények természetességének kérdésében, in: Csák Csilla (ed.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, University of Miskolc, 2012, 142-151; Bándi Gyula: A fenntarthatóságtól a körkörös gazdaság felé: EU stratégiák alakulása és ennek jogi következményei, *Fontes Iuris: Az Igazságügyi Minisztérium Szakmai Folyóirata*, 2016/1, 13-21.

elements from economic policy point of view. However, economic integration must fit into the systematic system of organisation of production and management which organisational frameworks and operating mechanisms are ensured by legal regulation.

In historical approach, the cooperative sector belongs to this organisational system which is explicitly classified into integrative organisations today but considering its history cooperatives realized a high level of cooperation examining their specific features.⁴ Although, there was a different regulatory direction before and after the change of regime and there is in the current operational model. The different approach of this model appears in particular in the relation between the cooperative and its members. Before the change of regime –in the system of common use system-membership interests were subordinated to the cooperative, then the balance of interests and the promotion of membership interests appeared in the legislation of cooperatives (1992, 2000, 2006, 2013) (in agricultural level but in generally as well) according to the role of cooperatives that “*co-operative is a legal person with the objective to satisfy the members economic and social needs...*”.⁵ This provision clearly defines those features of cooperatives that serve the interests of the members and the purchasing, sale, service, etc. activities of cooperatives. The organisational framework of cross-border cooperation appears in cooperative level as well by introducing the regulation of European Cooperative Society (SCE) into the EU legislation⁶ and Member State’s legislation⁷. SCE, considering its legal nature, is a supranational legal person founded with subscribed share capital and variable capital that carries on the cooperative principles and values. The principal objects of European Cooperative Society should have the satisfaction of its members’ needs and/or the development of their economic and/or social activities, in compliance with the following principles which principles reflect the international co-operative principles as well and takes on them: (a) fits activities should be conducted for the mutual benefit of the members so that each member benefits from the activities of the SCE in accordance with his/her

⁴ Károly Ihrig classified cooperatives into two big category: supply and demand cooperatives. Both common feature that they intend to promote the producer interests of members but they implement this aim in different ways and with different tools. Supply cooperatives intended to increase profit by the placement of products with favourable conditions – higher volume, higher price. Demand cooperatives: (a) cooperative Banks: reduced production costs and provided higher profit on the same prices through favourable loans; (b) purchasing cooperatives: reduced production costs and provided higher profit by insuring materials and tools on a favourable price; (c) machine use cooperative: reduced production costs and provided higher profit by insuring means of production; (d) land lease cooperatives: reduced production costs and provided higher profit by acquiring agricultural land. See more: Ihrig Károly: *A szövetkezetek a közigazdaságban*, Budapest, Első Kecskeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt, 1937, 119.

⁵ Act V of 2013 on the Civil Code § 3:325 (1).

⁶ Council Regulation (EC) No 1435/2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE) (the Regulation came into force on 18 August 2006) and Council Directive 2003/72/EC supplementing the Statute for a European Cooperative Society with regard to the involvement of employees (the Directive came into force on 18 August 2003 and Member States had to implement it into the national legislation until 18 August 2006).

⁷ Act LXIX of 2006 on European Cooperative Society.

participation (the priority of membership interests); (b) members of the SCE should also be customers, employees or suppliers or should be otherwise involved in the activities of the SCE (personal capacity); (c) control should be vested equally in members, although weighted voting may be allowed, in order to reflect each member's contribution to the SCE (democratic administration, the principle of one member has one vote); (d) there should be limited interest on loan and share capital (limited capital interest); (e) profits should be distributed according to business done with the SCE or retained to meet the needs of members (profit allocation based on participation, solidarity); (f) there should be no artificial restrictions on membership (open membership); (g) net assets and reserves should be distributed on winding-up according to the principle of disinterested distribution, that is to say to another cooperative body pursuing similar aims or general interest purposes (joint responsibility).⁸

As the result of the harmonised regulation of EU legislation and Hungarian legislation appeared the producer organisations and producer groups. EU legislation on producer organisations is the Regulation (EU) No 1308/2013⁹ which established a common organisation of the markets of agricultural products. Member States may -on request- recognise producer organisations, which: (a) are constituted, and controlled by producers in a specific sector listed in the Regulation; (b) are formed on the initiative of the producers; (c) pursue a specific aim which may include at least one of the following objectives: (ci) ensuring that production is planned and adjusted to demand, particularly in terms of quality and quantity; (cii) concentration of supply and the placing on the market of the products produced by its members, including through direct marketing; (ciii) optimising production costs and returns on investments in response to environmental and animal welfare standards, and stabilising producer prices; (civ) carrying out research and developing initiatives on sustainable production methods, innovative practices, economic competitiveness and market developments; (cv) promoting, and providing technical assistance for, the use of environmentally sound cultivation practices and production techniques, and sound animal welfare practices and techniques; (cvi) promoting, and providing technical assistance for, the use of production standards, improving product quality and developing products with a protected designation of origin, with a protected geographical indication or covered by a national quality label; (cvii) management of by-products and of waste in particular to protect the quality of water, soil and landscape and preserving or encouraging biodiversity; (cviii) contributing to a sustainable use of natural resources and to climate change mitigation; (cix) developing initiatives in the area of promotion and marketing; etc.

A producer group or a producer organisation gains its status as the result of state recognition which decision is taken by the Minister for Agricultural Policy.

⁸ Council Regulation (EC) No 1435/2003 on the Statute for a European Cooperative Society, Introductory Provisions.

⁹ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council (17 December 2013) of establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007.

Organisations, operating in cooperative form or in certain cases in business association form, may apply successfully for state recognition under certain conditions and in the case of enforcement of operational mechanism required by legal regulation. Producers operating according to the same product or group of products, concentrated into integrator organisation achieve a higher integration level by state recognition. A (agricultural) cooperative or a business association recognised as a producer group or a producer organisation supplies services for its members and carries out activities in order to strengthen the member's market position. A close and coordinated relationship and operational order between members and the organisation is required by legal regulation which means that the members and the organisation shall conclude a purchasing agreement, they shall observe strict production rules, a specific amount of their production of goods shall be distributed through the organisation and they may sell only their own produced products to the members of the group. Provisions on the operational order of producer groups and producer organisations and the compliance of them are closely linked to the Common Agricultural Policy (CAP) and to the expectations of the CAP-associated support aims and procedure.

2. The forms of economic integration based on cooperation contract

Within the organisations which are recognised as a producer organisation or a producer group it is compulsory to be a contractual relationship between the members and the integrator organisation in order to ensure economic activities. However, we have to distinguish the integration cooperation agreement within the organisation from the cooperative relations and contractual relations of persons who exercise agricultural activities as independent legal entities. These contractual relationships may be various, such as, a contract concluded between agricultural operators. Another type is a contractual relationship between the moderator and a person exercising agricultural activity, when the moderator supplies services for the external (non member) integrated person. Integrated contractual relationship can be distinguish according to the degree, magnitude (contracted sales volume, etc.) or the extent (number of integrated people) of integration. Pursuant to this classification we can talk about local, regional and national relationship forms. Contractual relationship may be established for products, group of products or product sector.

The Civil Code creates the legal regulation of contractual relationship. The Civil Code regulates typical contracts within the frame of the sales contracts for the supply of own produced agricultural goods¹⁰ and sales contracts for the supply of

¹⁰ § 6:232 [*Sales contracts for the supply of own produced agricultural goods*]

(1) 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.

(2) The seller shall also be entitled to effect performance of the contract referred to in Subsection (1) before the stipulated delivery date, provided that the buyer is notified in advance of commencement of performance while ample time is provided to him to make the necessary preparations.

agricultural goods produced with the buyer's involvement.¹¹ The National Chamber of Agriculture drew up a proposal about developing the contractual construction of integrated organisation of product according to the product sector. The proposal would regulate the integration contract as a sui generis contract which legislative background is the Civil Code, exactly the provisions of sales contracts which are concluded for agricultural goods produced with the assistance of the buyer and integration contract combines the contractual rules of producer organisations. Regarding the subjects of this contract, state recognition and the registration process of an integrating organisation is an essential condition in the integration construction as well. Besides the elements of services and economic relationships the benefits and advantages associated to the model are essential and progressive: (a) machine service provided on the basis of organisation of production (integration) contract by the production manager (integrator) for integrated enterprise in favour of producing crops and productions, harvesting products, livestock production and their transportation and processing shall be considered as his/her own activities according to authorisation; (b) products and crops production, breeding and keeping animals, transportation of them carried on by the integrator for the integrated enterprise shall be considered as the transportation carried on by himself; (c) the integrator who carries on regional or national organisation of production can provide financial service for the enterprise integrated by him/her without the permission of the Hungarian National Bank; (d) certain investments, exceeding at least one billion Forint which is implemented by an enterprise carrying on national organisation of production, shall be considered as economically priority investments; (e) the sale of goods by the production manager (integrator) within the frame of organisation of production (integration) contract is not considered as wholesale activity; (f) profit before taxes should be reducible by the recognised production manager (integrator) in the amount of 3% of net income of product (purchased under organisation of production (integration) contract) which is placed in a separate mutual funds purchased, and the profit shall be used for the payments of market risks relating to organisation of production services and for research and development payments.

The substantial part of benefits prejudices the reduction of tax and financial burden which improve the conditions of operation. The recognition and legalisation of the function of integrator financial service is a very exciting issue. One of the factors and perhaps the most important factor is the resource and financial stability for agricultural operators. The service formulated in the proposal may help in the solutions

¹¹ § 6:233 [*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. 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.

of it which may improve the operating conditions of resources, financial service and sales. Considering the historical background when Raiffeisen financial cooperatives (the second part of the XIX century) served these tasks towards the German rural people. The basic activities of these Raiffeisen-type cooperatives went beyond the collection of deposit and lending because they became the indicator of village life by promoting production. This aim determined the assets in which occurred the lending activity, purchasing, sales activity and other community services too.¹²

3. The integration of interests in the framework of agriculture

The idea of sustainable development, the model of multifunctional agriculture or the integration of external and internal EU policies justify that in many cases the elements of the realization of the objectives show a complex relationship between the levels and types of cooperation. However, it is common in them that in certain activity areas specific resources are mobilised and linked.

New forms of employment based on agricultural activities appear, such as the social farm model. In the model of social farm different forms of social and economic cooperation appear. The directions of interaction, cooperation are: (a) social responsibility, joint responsibility; (b) sustainable agriculture; (c) environmental awareness; (d) personal development (skills and capability development); (e) transfer of knowledge; (f) economic advantages (production, processing, sales, utilisation, income).

In accordance with social and solidarity principles, social farm is a cooperative economic form in the interest of social and environmental awareness, which performs agricultural productive, processing and service activities with the involvement of underprivileged people; and it performs additional awareness shaping activities related to agriculture for wider society. Regarding the agricultural operators, income resulting from agricultural activities is decisive. Small, medium and large plants belong to the operators. There is no form requirements for the operators who carrying on agricultural activities, so these activities may be carried on in any organisational forms (business association, co-operative, private entrepreneur, small-scale agricultural producer, family farm. etc.). Support and tax system is a largely decisive factor in choosing the form of the operator. Agricultural activity is closely linked to the use of agricultural lands. However, it should be mentioned that only a specific group of persons has right to land use and land ownership according to the law. This limitative condition can not be ignored.

The Common Agricultural Policy had to respond to the issue of sustainability with regard to the past decades and present challenges and emphasis was placed on multifunctional approach of agriculture and on the diversification of public goods and farms – including the improvement of the quality of life in rural areas. This is the question and the answer raises the extension of the concept of agricultural (basic) activities, secondary activity and the activities outside them in respect of on-farm and off-farm activities as well. This process – contrary to specialisation – leads to the multifunctional approach through diversification.

¹² Bátori Lóránt: A Raiffeisen-i szövetkezeti mozgalomról, *Szövetkezés*, 1997/1-2, 129-139.

4. Closing thoughts

Constructions and the legal regulation of agricultural organisation of production can be found in the legislation of the previous period and we can find legal institutions referring to it and specially developed solutions in the current legislation as well. The relationship forms of agricultural organisation of production may be closer or looser in the sense that the establishment of organisational unity (according to company law sense) is not required in the contractual relationship of integration, so the content of regulation is activity-oriented. However, it can be said that according to public law and private law provisions only a part of regulation is dispositive (derogating rules), mainly the cogent (mandatory) regulatory methodology prevails within integration. It is a key issue to incorporate the elements of the integrated model, to clarify the role of different integrator constellations and to determine their interfaces. Furthermore, it shall be taken into account that Fundamental Law also contains authorisation for the establishment of legislation for integrated organisation of production.

CSÁK Csilla*
Integrált mezőgazdasági termelésszervezés illetve az azt végző szervezetek**

Az agráriumban az integráció különböző szintű és formájú strukturái alakultak ki. Az integrált rendszereket a szakirodalom is különböző módon csoportosítja, több megközelítés is lehetséges. Az integráció – amely az együttműködés szervezett formája – megvalósulhat szerződéses kapcsolaton keresztül, illetőleg közös szervezeti keretek létrehozásával egyaránt, de mindkét esetben valamely tevékenység összehangolt folytatásáról beszélhetünk. A szervezeti együttműködés keretei között létrejövő integrációs kapcsolatok azokat a kapcsolatokat jelenti, amelyek horizontális vagy vertikális irányú lehetnek. A horizontális integrációs modellben általában azonos gazdasági potenciállal rendelkező vállalkozások összefogása¹ figyelhető meg, amely résztvevők gazdasági erejük kihasználása és növelése érdekében fognak össze. A vertikális integráció termékpálya integrációt jelent, alapvetően a termékpályához kapcsolódik.² A szerződéses integráció esetében is hasonló típusokról beszélhetünk,

Csilla Csák: Integrated agricultural organisation of production system and the organisations carrying that – Integrált mezőgazdasági termelésszervezés illetve az azt végző szervezetek. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 6-21 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.6

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

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Szilágyi János Ede: A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból, *Pro Futuro*, 2014/1, 144-162.; Olajos István: Földgázpiac és szabályozása, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II.: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 175-194.; Réti Mária: Az integráció, in: Vass János (szerk.): *Agrárjog*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1999, 306, 194-200.; Bándi Gyula: Környezetvédelem, fenntartható fejlődés és integráció, in: Halustyik Anna – Klicsu László (szerk.): *Cooperatrici veritatis: Ünnepi kötet Tersztyánszkyé Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*, Budapest, Pázmány Press, PPKE JÁK, 2015, 49-70.; Bándi Gyula: Environmental aspects of EC Law approximation, in: Inotai András – Vida Krisztina (szerk.): *Financial transfers of the European Union and Eastern enlargement: Proceedings of the joint international conference of Trans European Policy Studies Association*, Institute for World Economics, Strategic Task Force for European Integration, 138.; Fodor László: Integration und Umweltschutzrecht in Ungarn, in: Вапчук Ф Г, Передрій О С, Олексик Х М, Ухаль А М, Крижанівскій В П, Молдован В В, Павлов О А (szerk.): *Theory and practice of market transition period: economic, law and international aspects*, Konferencia helye, ideje: Szlovákia, 2001.03.27-2001.03.30, Ungvár, 54-59.; Fodor László: Integrativitás és integráció, avagy újabb kihívások hazai környezetjogunkkal szemben, *Magyar Jog* 1999/7, 398-409.

² Szilágyi János Ede: Az európai integrációt megelőző magyar borjog története, *Publicationes Universitatis Miskolciensis series Juridica et Politica*, 2008/1, 197-225.; Szilágyi János Ede: A bor közös piacszerzetetének kialakulása és fejlődése, valamint a magyar integráció, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium-Miskolci Doktorandusok Jogtudományi*

azzal az eltéréssel, hogy ebben az esetben cégjogi értelemben vett szervezeti egységről nem, hanem tevékenység orientált szabályozási egységről van szó. Az integrációs kapcsolatok súlyát és jelentőségét meghatározza annak állami elismertsége. Az integráció a mezőgazdasági termelésszervezés elengedhetetlen eleme és létfeltétele. Különböző mélységű integrációs modellek alakultak ki a történelmi távlatokat tekintve is és napjainkban is egyre nagyobb a jelentősége. Önmagában véve a multifunkcionális mezőgazdaság³ is integrációs modellt jelent, olyan jellegű integrációt, amely különböző érdekek integrálását valósítja meg, mint pl. a gazdasági, a szociális, a környezetvédelmi. A különböző érdekek érvényesítésének vannak kötelező elemei, előírásai, mint például a *cross compliance* esetében, amikor agrár-környezetvédelmi illetőleg környezetvédelmi érdekeket is figyelembe kell venni, ötvözni kell a gazdasági tevékenység végzése során.

Mindezek mellett természetesen vannak olyan érdekösszhangok is, amelyek lehetséges elemként jelennek meg, mint pl. a társadalmi jelleg előtérbe helyezése és érvényesítése a mezőgazdasági tevékenység keretei között. Hosszú távon ennek a lehetséges érdekindegrációnak a megteremtése és mezőgazdasági keretek közé helyezése jelenti az integráció valódi célját, amely esetben gazdasági és társadalmi kérdések komplex kezelésére kerülhet sor.

Jelen tanulmány keretei között néhány példával kívánom illusztrálni a gazdasági integráció szervezeti, a szerződéses útjait, illetőleg az érdekindegrációnak a megvalósulási formáit és továbbfejlesztési lehetőségeit a jogi szabályozás szemszögéből. Az integráció önmagában véve egy meglehetősen tág fogalom, amelyet a kooperáció szervezett, állam által elismert formájának tekintünk, a gazdasági illetőleg a gazdasági és egyén érdekek és előnyök érvényre juttatása érdekében.

1. A gazdasági integráció szervezeti kérdései

Az agrárgazdasági tevékenység végzésének és kooperációs kapcsolatainak gazdaság-elméleti megközelítésére és elemzésére, paradigmák és alternatív paradigmák

Tanulmányai, 2008/9, 447-466.; Andréka Tamás – Bányai Krisztina – Olajos István: A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 19-32.; Olajos István: A telepítési jogok helye és szerepe a borpiaci rendtartásban, in: Cserba Lajos (szerk.): *A magyar bor, mint a jogvédelem tárgya*, Konferencia helye, ideje: Miskolc, Magyarország, 2011.11.11, 1-15.; Kurucz Mihály: Közjogi korlátozások a piacsabályozás körében, in: Vass János (szerk.): *Agrárjog*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1999, 235-271.; Bándi Gyula: Integrated water policy as a part of the EU enlargement process: the case of Hungary, in: Thomas Bruha – Hans-Joachim Koch (szerk.): *Integrierte Gewässerpolitik in Europa: Gewässerschutz, Wassernutzung, Lebensraumschutz*, Baden-Baden, Nomos, 2001, 297-316.

³ Fodor László: A multifunkcionális és fenntartható mezőgazdaság európai modellje, *Pro Futuro - A Jövő Nemzedékek Joga*, 2012/2, 128-137.; Olajos István: A fenntartható földhasználat határai, avagy dilemmák az energetikai növények természetességének kérdésében, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 142-151.; Bándi Gyula: A fenntarthatóságtól a körkörös gazdaság felé: EU stratégiák alakulása és ennek jogi következményei, *Fontes Iuris, Az Igazságügyi Minisztérium Szakmai Folyóirata*, 2016/1, 13-21.

közgazdasági szempontú vizsgálatára számos elmélet született. A gazdasági hasznosság, célszerűségi méretelemzések és modellek meghatározására került sor, amely gazdaságpolitikai szempontból meghatározó szempontnak tekinthető. A gazdasági integrációnak ugyanakkor a termelés-szervezés és irányítás szisztematikus rendszerébe is illeszkednie kell, amelynek szervezeti kereteit és működési mechanizmusait a jogi szabályozottság biztosítja.

Történeti megközelítésben ebbe a szervezet rendszerbe illeszkedik a jól ismert szövetkezeti szektor, amelyet ma egyértelműen az integratív szervezetek közé sorolunk, de történetiségében a meghatározó jegyeinek vizsgálata során is a kooperáció magas fokát valósította meg.⁴ Bár kétségtelenül eltérő szabályozottsági iránnyal a rendszerváltás előtti, utáni és a jelenlegi működési modellt tekintve. A modell eltérő megközelítése különösen a szövetkezet és a tagság kapcsolatrendszerében követhető nyomon. A rendszerváltás előtt – a közös használat rendszerében – a tagsági érdekek a szövetkezetnek alárendelten jelentek, majd ezt követően a szövetkezeteket érintő jogi szabályozásban nyomon követhető (1992, 2000, 2006, 2013) az érdekek egyensúlyba hozása, majd a tagsági érdekek előtérbe helyezése, az (agrárgazdasági szinten is, de általában is a) szövetkezeteknek azon szerepéből levezetve, mely szerint „*a szövetkezet ... a tagok gazdasági és társadalmi szükségleteinek kielégítésére irányuló tevékenységet végző jogi személy...*”⁵ Ez egyértelműen meghatározza a szövetkezetek azon jellemzőjét, amely a tagság érdekeinek kiszolgálására, a szövetkezetek beszerző, értékesítő, szolgáltató stb. jellegének meghatározására irányul. Szövetkezeti szinten is ugyanakkor megjelenik a határon átnyúló együttműködések szervezeti kereteinek a meghatározása, az európai szövetkezet (SCE) uniós joganyagba⁶ illesztésével és a tagállami joganyagokban⁷ való megjelenésével. Az SCE jogi jellegét tekintve meghatározott jegyzett tőkével alapított, változó tőkéjű szupranacionális jogi személy, amely magán hordozza a szövetkezeti elveket és értékeket. Az SCE alapvető célja tagjai szükségleteinek kielégítése és/vagy

⁴ Ihrig Károly a vállalkozók szövetkezeteit két nagy csoportba sorolta: kínálati és keresleti szövetkezetek elnevezéssel. Mindkettő közös jellemzője, hogy a tagok termelői (vállalkozói) érdekeit kívánja elősegíteni, de ezt különböző módon és eszközökkel valósítja meg. A kínálati szövetkezetek, az ún. áruehelyező-szövetkezetek, amelyek a termelt áru, termény kedvezőbb feltételekkel – nagyobb volumenben, magasabb áron – való elhelyezésével kívánták növelni a nyereséget. A keresleti szövetkezetek: (a) hitelszövetkezetek: kedvező kölcsön biztosításán keresztül a termelési költség csökkentésével, azonos piaci ár mellett nagyobb nyereséget biztosítva (b) beszerző szövetkezetek: felhasznált anyagok, eszközök kedvező áron történő biztosítása (c) géphasználó szövetkezetek: termelőeszközöket biztosít a termeléshez (d) földbérlet szövetkezetek: mezőgazdaságilag használt föld előnyös megszerzésével érték el a termelési költség - csökkentést és ezáltal a nagyobb nyereséget. Lásd bővebben: Ihrig Károly: *A szövetkezetek a közgazdaságban*, Budapest, Első Keckeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt., 1937, 119.

⁵ 2013. évi V. törvény 3:325. § (1) bekezdés.

⁶ 1435/2003/EK rendelet az európai szövetkezet (SCE) státútumáról (a rendelet 2006. augusztus 18-án lépett hatályba), valamint a 2003/72/EK irányelv az európai szövetkezet státútumának a munkavállalói részvétel tekintetében történő kiegészítéséről (az irányelv 2003. augusztus 18-án lépett hatályba és 2006. augusztus 18-ig kellett átültetni a nemzeti jogba a tagállamoknak).

⁷ 2006. évi LXIX. törvény az európai szövetkezetéről.

azok gazdasági és/vagy szociális tevékenységeinek fejlesztése a következő alapelvekkel összhangban, amely alapelvek a nemzetközi szövetkezeti elveket egyaránt tükrözik, azokat átveszik: (a) tevékenységeinek a tagok kölcsönös javát kell szolgálnia oly módon, hogy valamennyi tag saját részvételének megfelelően részesüljön az SCE tevékenységeiből (tagsági érdekek prioritása); (b) az SCE tagjainak egyúttal fogyasztóknak, alkalmazottaknak vagy szállítóknak is kell lenniük, illetve más módon kell részt venniük az SCE tevékenységében (személyes közreműködés); (c) az ellenőrzés a tagokat egyenlő mértékben illeti meg, megengedett azonban a súlyozott szavazás az egyes tagoknak az SCE tevékenységéhez való hozzájárulásának tükröződése érdekében (demokratikus igazgatás, egy tag egy szavazat elvének fő szabálya); (d) korlátozni kell a kölcsön és az üzletrésztőke kamatának mértékét (korlátozott tőkekamattal); (e) a nyereséget az SCE érdekében végzett üzleti tevékenységnek megfelelően kell felosztani, vagy vissza kell tartani a tagok szükségleteinek kielégítése céljából (részvétel alapján történő nyereség felosztás, szolidaritás); (f) a tagság mesterségesen nem korlátozható (nyitott tagság); (g) felszámolás esetén a nettó vagyont és a tartalékokat a pártatlan felosztás elve szerint kell felosztani, ami azt jelenti, hogy egy másik olyan szövetkezeti szervezetnek kell juttatni azokat, amely hasonló célok érdekében jött létre, vagy hasonló általános érdekeket szolgál (közös felelősség).⁸

Az uniós joganyag és a hazai joganyag harmonizált szabályozásának eredményeként megjelentek a termelői szervezetek illetőleg termelői csoportok. A termelői szervezetekkel kapcsolatos uniós rendeleti joganyag, a 1308/2013/EU rendelet,⁹ amely létrehozta az egyes mezőgazdasági termékek piacának közös szervezését. A rendelet alapján a tagállamok – kérelem alapján – elismerhetik azokat a termelői szervezeteket, amelyek: (a) a rendelet által meghatározott valamely ágazatban működő termelőkből állnak, és e termelőknek demokratikus ellenőrzése alatt állnak; (b) a termelők kezdeményezésére jöttek létre; (c) meghatározott célokkal működnek, amelyek legalább egyike az alábbiakra vonatkozhat: (ci) a termelés megtervezésének és a kereslethez való hozzáigazításának biztosítása, különösen a minőség és a mennyiség tekintetében, (cii) a kínálati oldal koncentrációja és a tagok által előállított termékek forgalomba hozatala, többek között közvetlen üzletszerzés révén; (ciii) a termelési költségeknek és a környezetvédelmi és állatjóléti előírások teljesítése céljából végrehajtott beruházások megtérülésének optimalizálása és a termelői árak stabilizálása, (civ) kutatások folytatása és kezdeményezések kidolgozása a fenntartható termelési módszerekkel, innovatív gyakorlatokkal, a gazdasági versenyképességgel és a piac alakulásával kapcsolatban; (cv) a környezetkímélő termesztési gyakorlatok és termelési technikák, illetve megfelelő állatjóléti gyakorlatok és technikák használatának előmozdítása, valamint technikai segítségnyújtás az ilyen gyakorlatok és technikák alkalmazásához; (cvi) a termelési szabványok használatának előmozdítása és az ehhez biztosított technikai segítségnyújtás, a termékminőség javítása, valamint oltalom alatt

⁸ 1435/2003/EK rendelet az európai szövetkezet (SCE) statútumáról, Preambulum.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról és a 922/72/EGK, a 234/79/EGK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

álló eredetmegjelöléssel, oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel vagy nemzeti minőségigazolói címkével ellátott termékek fejlesztése; (cvii) a melléktermékek és a hulladékok kezelése, különösen a víz, a talaj és a táj minőségvédelme tekintetében, valamint a biológiai sokféleség megőrzése vagy előmozdítása; (cviii) hozzájárulás a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodáshoz és az éghajlatváltozás mérsékléséhez; ix. kezdeményezések kidolgozása a promóció és a forgalmazás terén stb.

A termelői csoport illetőleg termelői szervezet állami elismerés eredményeként nyeri el státuszát, amely döntés meghozatalára az agrárpolitikáért felelős miniszter jogosult. Szövetkezeti formában illetőleg meghatározott esetekben gazdasági társasági formában működő szervezetek bizonyos feltételek fennállása esetén és a jogi szabályozás által megkívánt működési mechanizmusok érvényesítése esetén pályázhatnak sikeresen az elismerésre. Az azonos termék vagy termékcsoporthoz tartozó, integrátori szervezetbe tömörült termelők magasabb integrációs szintre lépnek az állami elismerés által. A termelői csoportként vagy termelői szervezatként elismert (agrárgazdasági) szövetkezet vagy gazdasági társaság a tagjai számára szolgáltatásokat nyújt és meghatározott tevékenységeket folytat a tagok piaci pozícióinak erősítése érdekében. A tagok és a szervezet között szoros és összehangolt kapcsolat és működési rend kialakítását követeli meg a jogi szabályozás, amely azt jelenti, hogy a tag és a szervezet között értékesítési szerződést kell kötni, szigorú termelési szabályokat be kell tartani, valamint az elismerés tárgyát képező árutermelésük meghatározott mértékét a termelői csoporton, szervezeten keresztül forgalmazzák, és csak saját maguk által megtermelt vagy előállított terméküket értékesítik a csoportnak. A termelői csoportok és termelői szervezet működési rendjét szabályozó előírások és azok betartása szorosan összefüggnek a közös agrárpolitikával és a hozzá kapcsolódó támogatási célok és eljárási rend elvárásaival.

2. A gazdasági integráció együttműködési szerződésen alapuló lehetőségei

Az előző pontban említett termelői szervezatként illetőleg csoportként elismert szervezeteken belül kötelezően megjelenik a szerződéses kapcsolat követelménye a tag és az integrátori szervezet között a gazdasági tevékenység biztosítása érdekében. A szervezeten belüli integrációs együttműködési megállapodástól azonban meg kell különböztetnünk az önálló jogalanyként mezőgazdasági tevékenységet végző személyek kooperációs kapcsolatait, szerződéses viszonyait. Ezek a szerződésen alapuló kapcsolatok változatosak lehetnek. Ilyen például a mezőgazdasági tevékenységet végzők között létrejött szerződés, vagy más jellegű az integrátor és mezőgazdasági tevékenységet végző személy között kialakított szerződéses rend, ahol az integrátor szolgáltatás nyújt a külső (nem tagja) integrált személynek. Az integrált szerződéses kapcsolat megkülönböztethető aszerint is, hogy az integráció milyen fokon, nagyságrendben (szerződött árbevétel volumen stb.), kiterjedéssel (integrált személyek száma stb.) valósul meg, amely szerint helyi, regionális és országos kapcsolati formákról beszélhetünk. A szerződéses kapcsolat termékekre, termékcsoporthoz tartozó termékekre is kialakítható.

A szerződéses jogviszony jogi szabályozását a Ptk. teremti meg. A Ptk. tipizált speciális szerződéses formákat szabályoz a saját termelésű mezőgazdasági áru szolgáltatására kötött adásvételi szerződés,¹⁰ valamint a vevő közreműködésével előállított mezőgazdasági áru szolgáltatására kötött adásvételi szerződés¹¹ keretei között. A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara kidolgozott egy javaslatot, mely a termékpálya szerinti integrált termelésszervezés szerződéses konstrukciójának kialakítására irányult. Az integrációs szerződést a javaslat sui generis szerződésként szabályozná, amelynek háttér jogszabálya a Ptk., a vevő közreműködésével előállított mezőgazdasági áru szolgáltatására kötött adásvételi szerződés szabályai illetőleg ötvözi a termelői szervezetekre vonatkozó szerződéses szabályokat. A szerződéses alanyai tekintetében ebben az integrációs konstrukcióban is lényeges feltétel az integráló szervezet állami elismerése illetőleg regisztrációjának a kérdése. A szolgáltatások és a gazdasági kapcsolatok elemein túl a modellhez kapcsolódó kedvezmények, előnyök lényegesek és előremutatóak: (a) a termelésszervező (integrátor) által az integrált vállalkozás számára a termelésszervezési (integrációs) szerződés alapján megtermelt termény, termék, termeléséhez, betakarításához, állat tartásához, valamint az ezek szállításához, feldolgozásához általa nyújtott gépi szolgáltatást az engedélyezés szempontjából az integrátor által saját maga által termelt termény, termék, termeléséhez, előállításához, állat tartásához végzett tevékenységnek kell tekinteni; (b) az integrátor által az integrált vállalkozás számára integrációs szerződés alapján előállított termék, termény, tenyésztett, tartott állat az integrátor által üzemeltetett fuvarszállítással történő szállítása, a termelésszervező (integrátor) saját maga által előállított termék, termény, tenyésztett, tartott állat szállításának minőség; (c) a regionális-, illetve országos termelésszervezést (integrációt) megvalósító az általa integrált vállalkozás számára meghatározott pénzügyi szolgáltatásokat nyújthat, MNB engedély nélkül; (d) az országos termelésszervezést (integrációt) megvalósító vállalkozás által megvalósítandó legalább egymilliárd forint összeget meghaladó egyes beruházások nemzetgazdasági szempontból kiemelt

¹⁰ 6:232. § [Saját termelésű mezőgazdasági áru szolgáltatására kötött adásvételi szerződés]

(1) Ha az eladó az adásvételi szerződésben maga termelte mezőgazdasági termény, termék, saját nevelésű vagy hizlalású állat későbbi időpontban történő szolgáltatására vállal kötelezettséget, jogosult a szerződésben kikötött mennyiségnél tíz százalékkal kevesebbet teljesíteni.

(2) Az (1) bekezdés szerinti 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.

¹¹ 6:233. § [A vevő közreműködésével előállított mezőgazdasági áru szolgáltatására kötött adásvételi szerződés]

Ha az eladó az adásvételi szerződésben maga termelte mezőgazdasági termény, 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. 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.

jelentőségű beruházásnak minősülnek; (e) a termelésszervező (integrátor) által a termelésszervezési (integrációs) szerződés keretében az áru a szerződéses szolgáltatás keretében történő értékesítése nem minősül nagykereskedelmi tevékenységnek; (f) Az adózás előtti eredmény legyen csökkenthető az elismert termelésszervező (integrátor) által a termelésszervezési (integrációs) szerződés keretében felvásárolt termék nettó árbevétele három százalékának megfelelő összegben képzett, és elkülönítetten kezelt kockázati alap helyezett összeggel, amely a termelésszervezési (integrációs) szolgáltatás teljesítésével összefüggő piaci kockázatok átvállalása miatti, valamint kutatási-, fejlesztési célú kifizetésekre felhasználható.

A kedvezmények jelentős része az adózási, pénzügyi teher csökkentési lehetőséget vetítenek előre javítva a működési környezet feltételrendszerét. Nagyon izgalmas kérdés ugyanakkor az integrátor pénzügyi szolgáltató funkciójának elismerése, legalizálása. A mezőgazdasági tevékenységet végző személyek számára az egyik és talán legfontosabb tényező az eszközellátottság és a pénzügyi stabilitás kérdése. Ennek megoldásában segíthet a javaslatban megfogalmazott szolgáltatási forma, amely eszközellátottság, pénzügyi szolgáltatások és az értékesítés oldaláról igény szerint javíthatja működési feltételeiket. Ha a történeti előzményeket feleleveníthetjük, akkor a raiffeiseni pénzügyi szövetkezeti modell (XIX. sz. második fele) vállalta fel ezeket a feladatokat a német falusi lakosság irányában. Az alaptévékenységben a raiffeisen típusú hitelszövetkezetek túlmutattak a betétgyűjtésen, hitelnyújtáson, ugyanis a falu életének meghatározóivá váltak, azáltal, hogy a termelést segítették elő. Ez a cél határozta meg eszközeiket, amelyen belül jelentkezett a hitelezési tevékenység, de ide sorolható a beszerzés, értékesítés szervezése és egyéb közösségi szolgáltatások nyújtása is.¹²

3. ÉrdekinTEGRÁCIÓ a mezőgazdaság keretei között

A fenntartható fejlődés gondolata vagy a multifunkcionális mezőgazdaság modelljének megfogalmazása, de az uniós politikák külső és belső integrációjának a kérdése azt mutatják, hogy a célok megvalósításának tartalmi elemei sok esetben összetett kapcsolatrendszerrel mutatnak a kooperációs szintek és fajták között. Az viszont közös bennük, hogy az egyes tevékenységi területeken, meghatározott erőforrásokat mozgósítanak és kapcsolnak össze.

A mezőgazdasági tevékenységen alapuló foglalkoztatás új formái jelennek meg, mint pl. a szociális farm modell. A szociális farm modellben a társadalmi és a gazdasági kooperáció különböző szintű formái jelennek meg. A kölcsönhatás, együttműködés, kooperáció irányai: (a) társadalmi felelősségvállalás, közös felelősség; (b) fenntartható mezőgazdaság; (c) környezettudatosság; (d) személyiségfejlesztés (készség- és képességfejlesztés); (e) ismeretátadás; (f) gazdasági előnyök (termelés, feldolgozás, értékesítés, felhasználás, jövedelem/bevétel).

A szociális farm a szociális szolidaritás elveinek megfelelően, a társadalmi és környezeti szemléletformálás érdekében működő kooperatív gazdálkodási forma, amely mezőgazdasági termelő, feldolgozó, szolgáltató tevékenységet végez hátrányos helyzetű személyek bevonásával; illetőleg mezőgazdasághoz kapcsolódó szemléletformáló

¹² Bátor Lóránt: A Raiffeisen-i szövetkezeti mozgalomról, *Szövetkezés*, 1997/1-2, 129-139.

kiegészítő tevékenység végez a társadalom szélesebb köre számára. Az agrárgazdasági tevékenységet végző személyi kör tekintetében meghatározó a mezőgazdasági tevékenységből eredő árbevétel léte. Ebbe a csoportba kis,- közép,- és nagyüzemek tartoznak. A mezőgazdasági tevékenység végzésénél nincs formakényszer, azaz bármilyen szervezeti formában végezhető (gazdasági társasági formában, szövetkezeti formában, egyéni vállalkozói formában, őstermelőként, családi gazdasági formában stb.) A támogatási és adórendszer nagymértékben meghatározója a formaválasztásnak. A mezőgazdasági tevékenység nagyon szorosan kötődik mezőgazdasági földek használatához. Azt azonban meg kell jegyeznünk, hogy a mezőgazdasági földekre irányuló földhasználati és tulajdonlási jogosultsága csak meghatározott személyi körnek van a jogszabályi rendelkezések alapján. Ezt a korlátozó feltételt nem hagyhatjuk figyelmen kívül.

A Közös Agrárpolitikának az elmúlt évtizedek és a jelenkori kihívásaira tekintettel választ kellett adnia a fenntarthatóságra és előtérbe került a mezőgazdaság többfunkciós felfogása, a közjavak és a gazdaságok diverzifikálásának – többek között a vidéki életminőség javításának – a kérdése. Ez a kérdés és az az erre adandó válasz mindenképpen felveti a mezőgazdasági (alap)tevékenységnek illetőleg a kiegészítő tevékenységnek, valamint az azon kívüli tevékenységnek a bővítését, a gazdaságon belüli (on-farm) és a gazdaságon kívüli (off-farm) vonatkozásban egyaránt. Ez a folyamat a – specializációval ellentétben – a diverzifikáción keresztül elvezet bennünket a multifunkcionális megközelítéshez.

4. Záró gondolatok

A mezőgazdasági termelésszervezéssel kapcsolatos konstrukciók és jogi szabályozás fellelhető a korábbi időszak jogalkotásában és jelenleg hatályos szabályozásban is találunk erre utaló és kialakított jogintézményeket. Ennek lehetnek szorosabb és lazább kapcsolati formái abban az értelemben, hogy az integrativitás szerződéses kapcsolatra helyezésével nem szükséges a termelésszervezés lánc résztvevőinek a (cégjogi értelemben vett) szervezeti egység megteremtése, azaz tevékenységközpontú a szabályozás tartalma. Az azonban meghatározó, hogy közjogi és magánjogi értelemben vett előírások halmazát tekintve a szabályozás egy része csak diszpozitív, döntően a kógens szabályozási metodika érvényesül, ha az integrátori státuszról beszélünk. Lényeges kérdés az integrált modell elemeinek összeillesztése a különböző integrátori konstellációk szerepének tisztázása és egymáshoz való kapcsolódási pontjaik meghatározása. Mindemellett figyelemmel kell lenni arra is, hogy az integrált termelésszervezéssel kapcsolatos jogi szabályozás kialakítására az Alaptörvény is felhatalmazást tartalmaz.

Martin Milán CSIRSZKI*
Closed gardens: the peripheries of agriculture

1. Introduction

In Hungary's real estate registration there are three different categories on the title deeds where a land parcel can lie: on the central area, on the outlying area and we also have a special category, the so-called limited-use parcels. The latter ones are the closed gardens which I intend to analyse from the perspective of agricultural law. Parcels lying on any of these three area categories can be registered as tillage, meadow, pasture, vineyard, garden, orchard, reed bank, forest or woodland according to their method of utilization and natural condition. However, it is important to point out that closed gardens are generally used as vineyard, garden or orchard as a result of historical development, so they represent the most intensive form of land utilisation. Unfortunately, it is only true in theory, the less in practice...

This conflict is originated from the 1970's when closed gardens started to change functionally. According to the original Socialist idea these parcels would have served as important agricultural territories being an integrant part of the system of farmers' co-operative as primary lands of small-scale farming. Although, in the last third of 20th century many of the owners started to use them for habitual residence and recreational functions¹. The problem started here: though the parcels have not been used for agricultural purposes, but from the perspective of real estate law and agricultural law they have been considered as agricultural lands. On the 1st part of title deeds they are registered according to their theoretical natural condition, nevertheless the real life doesn't seem to be in balance with these features. Because of the legal fact that they are considered as agricultural lands the legal sources of agricultural law have to be enforced referring to them, such as the Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land and the Act CXXIX of 2007 on Protection of Agricultural Lands.

Martin Milán Csirszki: Closed gardens: the peripheries of agriculture – Zártkertek: a mezőgazdaság perifériái. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 22-45 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.22

* MLaw student, University of Miskolc, Faculty of Law, supervisor: Dr. Olajos István associate professor, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

¹ According to some data there are 200 000 hectares of limited-use parcels, in: <http://www.agrotrend.hu/piac/agrarpenzek/5-6-millio-tulajdonost-erinthet-a-zartkertek-problemaja> (28.05.2018)

doi: 10.21029/JAEL.2018.25.22

As a result of this contradiction between the legal and the social status of closed gardens there are many polemics in every-day life which are mainly suffered by the owners. At the same time, not only the owners can be pitied, but also the Hungarian agriculture as a whole. According to the National Rural Strategy² 2,7% of Hungary's agricultural area are registered as vineyard, garden or orchard which mainly lie as limited-use parcels / closed gardens. Although the percentage rate may seem neglectable at first sight, but we cannot forget that these parcels intensified need the daily work and care of the land users which results that they cannot be cultivated on a territory so large as tillage.

In the last years the solutions intending to cease the problem have been created from two different aspects: there were times when the interests of owners were in the focus, but nowadays the matter is approached from a point of view which prefers the Hungarian agriculture's collective needs to the individual demands. My scholarship wishes to deal with the consequences of these decisions: I would like to enlighten the problems and qualm that were caused by the legal provision³ which had created the opportunity for the owners of closed gardens to have their limited-use parcels rezoned as non-agricultural by filling out and submitting a simple request for free. Besides it, I would like to mention a new and welcome national application that takes into consideration the aspects of recultivation, but its detailed analysis is not my intention. Although, first of all I aim to introduce a short historical background of closed gardens – based on my latest research – in order that the current problems could be examined in accordance with these parcels' original functions.

2/A. The historical roots

In order to analyse the direct and indirect historical antecedents of closed gardens it is reasonable to start with its first legal defition that was incorporated in the Act IV of 1967, Section 26, Paragraph (1): „Closed garden is the part of a town's (city's) outlying area that is separated and cannot be used for large-scale cultivation.” A parallel can be drawn between the elements of the definition – being a part of an outlying area, incapability for large-scale cultivation and separation – and the agricultural scenes of last centuries, which directly lead the Socialist legislature to comply the existing characteristics of town systems and the legal relations of lands with the uniquely created system of farmers' co-operative. In connection with these specialities we can even look back to the 14th century.

² Nemzeti Vidékstratégia [National Rural Strategy] 2012-2020, 23.

³ Act CXLI of 1997 on Real Estate Registration (hereinafter referred to as Inyvtv.), Section 89/A, Paragraph (1): The owner of a land shown in the real estate register as a limited-use parcel (hereinafter referred to as „limited-use property”) may submit a request unti 31 December 2017 – as provided for in the decree adopted for the implementation of this Act – for having his property rezoned as non-agricultural.

After the reign of Louis the Great a new progress started to evolve: many serfs, who put faith in the opportunity of elevation, endeavoured to get more and more hectares of land. Its one method was the so-called clearing that is an open space in a forest, especially one cleared for cultivation. Clearings meant the possibility of unlocking personal skills and the autonomous right of use for serfs. Because of these features clearings were the areas where serfs tended to cultivate more valuable plants, like fruits, vegetables and especially different kinds of grapes. So in the times of feudalism clearings' way of utilisation equalled the closed gardens' way of utilisation in the 20th century. In both cases the chosen plants are originated from the fact that the land users had high level of freedom concerning these areas. As during feudalism besides clearings there was the two-year or three-year shifting cultivation of lands, in the last century we can speak about the lands cultivated by the farmers' co-operative besides closed gardens. Although the cultivation of feudal town communities was not so coordinated and organised as the farmers' co-operatives' method of the 20th century, but putting an emphasis on collective needs can be noticed in both cases. Whereas the town's coordinated cultivation was only controlled because of the requirements of economical and productional reasonableness, establishing farmers' co-operatives and their way of cultivation was „fed” by the Socialist-Communist ideology.

Apart from clearings there were the so-called outlying gardens, which were formed during the 14th and 15th centuries and were solidified during the urbarium of Maria Theresa. These gardens had the same features as the above-mentioned legal definition of closed gardens in 1967: they lied in the outlying areas of towns due to the geographical characteristics and the specialities of town systems. In many medieval villages and market towns houses were built tightly next to each other and this resulted in the consequence that the serfs were not able to establish their orchards and vineyards in the central areas, so they needed to cultivate these plants farther from their houses. So the legal definition's element of being part of an outlying area was inherited from this necessity. Though the outlying gardens had to be set up reasonably; serfs had to take into account several factors: they could not curb the lands of tillage and they had to ensure its continuity. These requirements and the claim to realise the intensive cultivation of gardens generated that these gardens were positioned in the outlying areas, but still as near the serfs' houses as they could be. It was complemented with the recognition of the need for protection, because these valuable plants cultivated in gardens could not have been left unguardedly. Fences consisting of manure, boughs and sticks meant the protection against wild animals; and a park-keeper was who guarded the area against thieves and other ill-wishers. Thus the 'separation' element of the legal definition can be related to the fences around outlying gardens and the person of the park-keeper can be seen as the continuity of a legal provision from 1929 that declared the joint guarding and protecting of gardens as the task of the orchard and vineyard owners' organization.

The positions of outlying gardens in the town system, that were solidified during the reign of Maria Theresa, were not influenced by the reallocation proceedings of lands after the abolition of serfdom, so they were predominantly missed out of the land parcellings because of their special role and significance. This was also emphasized by the Act XII of 1894 and the Act XVII of 1929 which regulated the relations of vine-growing communities, strengthening the special needs of orchards and vineyards and their accentuated part in Hungarian commodity production.

Considering the above-mentioned connections it can be said that closed gardens, that are handled as a *sui generis* concept of Socialist legislature, are far from being without antecedents. Their evolvement can be originated from the fact that an important principle of Socialist agricultural policy found its base in a medium generated by an exceptional historical and town-structural development. The principle mentioned previously is the maintenance of individual and complementary cultivation besides the farmers' co-operatives' collective production. The given structural system of towns and the special provisions directly effected that the Socialist legislature did not have anything more to do than defining a Socialist *terminus technicus*, beyond which the existing types of tenure can be lined up and which suits the requirement of the principle of individual and complementary cultivation besides farmers' co-operatives.⁴

2/B. Having a limited-use property / closed garden rezoned as non-agricultural

The Act CXLI of 1997 on Real Estate Registration was amended by a provision of the Act XLIV of 2015, Section 11 which made it possible for the owners of limited-use properties to have their closed gardens rezoned as non-agricultural⁵. These properties, that were originally registered as vineyard, garden or orchard and which originally served agricultural purposes, lost their agricultural nature and character as a consequence of this legal action. The possibility for the owners was primarily maintained until 31st December 2016 but later it was lengthened until 31st December 2017 by the Act CLXXXVII of 2016, Section 2. In the introduction I shortly mentioned the fact of functional transformation lasting for more decades that encouraged the legislator to deal with the case and to put emphasis on the owners' interests. However, in order to understand the original function of closed gardens, firstly we have to examine the legal „products” of Socialist legislation.

The system of farmers' co-operatives consisted of two main elements: its emphatic parts were the farmers' co-operative *per se*, but besides these there were the so-called domestic farms where small-scale production took place. Already in the last years of 1950's it was declared that each member of a farmers' co-operative, who has a separate household, can maintain a domestic farm for personal use. This was the time (between 1955 and 1959) when the expression „closed garden” started to appear in the text of government decrees, but its exact definition was not formulated.

⁴ Csirszki Martin Milán: A zártkertek kialakulásának történelmi előzményei, *Miskolci Jogtudó*, 2017/1, in: http://jogtudo.uni-miskolc.hu/files/111/csirszki_martin.pdf (28.05.2018)

⁵ Inytv., Section 89/A., Paragraph (1)

The expression was generally used for areas that were cultivated like a garden and included smaller parcels, thus separated from lands appropriate for large-scale production⁶. The connection between closed gardens and domestic farming is greatly demonstrated by the 7th Decree-law⁷ of 1959, Section 28, Paragraph (1) which declared the following: The member of a farmers' co-operative is provided with the freedom to exercise his right in connection with his own domestic land lying in central areas, in a homestead or in a closed garden. A member, who has entered the farmers' co-operative, could withhold domestic land from his land taken into the farmers' co-operative, provided he did not obstruct the forming of collective lands. The area of a domestic land could be between 2877,5 and 5755 m², but the garden around the house, the vineyard and the orchard, as well as the unbuilt site of the house were also taken into account.

Creating and organising closed gardens was the key of unfolding personal property in Socialism. It is not accidental that I do not call it private property, because in Soviet law – which was also the model for Hungarian law – the categories of private and personal property were sharply separated from each other. According to the Soviet Constitution domestic complementary farms⁸ were the part of personal property, and these can be considered equal to Hungarian domestic lands. Socialist views declared that personal property is in total antinomy with private property, because the latter one is the product of capitalism based on exploitation,⁹ but the previous one is the most prominent Socialist form of income obtained by work.

The detailed and thorough regulation concerning closed gardens was created by the Acts III and IV of 1967. The Act III of 1967, Section 69, Paragraph (3) repeated the important principle of Socialist agricultural policy: in connection with the work of farmers' co-operatives and of domestic farms there is a strong and concurrent unity. According to the Act IV of 1967, Section 26, Paragraph (2) closed gardens are the agricultural areas designed for the perpetuation of personal land use of citizens, so closed gardens should have been the basis of supplying personal needs, that could not have been realised by the farmers' co-operatives: such as cultivating vegetable, fruit and grape. It was also underpinned by the executive decree of Act IV of 1967: during organising closed gardens areas appropriate for planting grape and fruit had to be marked continuously within closed gardens from the lands that are suitable for these plant cultures according to the features of climate, soil and landscape¹⁰. Nevertheless, the conceptions were barely realised and were not maintained for a long time. „Closed gardens became the stages of self-fulfilment and in many instances significant destruction of landscapes took place.

⁶ *A kertsegek és a kertművelés szerepe és jövője III.*, in: <http://epiteszforum.hu/a-kertsegek-es-a-kertmuveles-szerepe-es-jovoje-iii> (28.05.2018)

⁷ I use the phrase „decree-law” for the special legal source of Hungarian Socialist legislature: it is a decree of the Presidential Council of the Hungarian People's Republic having the force of a law enacted by the legislature.

⁸ Pap Tibor: A személyi tulajdon néhány kérdése a szovjet jogban és fejlődése a népi demokráciák alkotmányainak tükrében, *Jogtudományi Közöny*, 1949/17-18, 368.

⁹ Pap 1949, 371.

¹⁰ Agricultural Ministry Decree no. 7/1967 (X.24.), Section 37

As a consequence of increasing economical circumstances the areas having high level of situational potential started to be infiltrated by small booths, later vacation houses and residential houses were built on them, so they overdeveloped; at the same time closed gardens far from infrastructural lines and towns were left being fallow.”¹¹ The consequences of these actions were that closed gardens started to serve purposes that were not drawn up by Socialist views, so they were not used for agricultural work. The situation became more complicated before the change of the regime: the Act I of 1987 repealed the Act IV of 1967, thus it ruined the statutory grounds of closed gardens established 20 years before. After the change of the regime closed gardens finally ceased to exist as a separate category, since the Act LV of 1994, Section 89 declared that henceforth provisions concerning outlying areas have to be used for closed gardens. Although on the level of legal sources closed gardens do not exist any more, but in the real estate register we can meet them on title deeds as a cause of that they were not re-registered as outlying areas.

Inasmuch as closed gardens are not rezoned as non-agricultural lands, i.e. they are registered as vineyard, garden or orchard according to the original Socialist conception, although they are not cultivated in accordance with their registered legal facts, their owners might face several difficulties. The Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land, Section 2, Paragraph (1) says: „This Act applies to all lands located in the territory of Hungary.” Closed gardens registered as vineyard, garden or orchard are agricultural lands, even so they are not cultivated agriculturally. As a consequence of this provision the most significant disadvantages arise when the owner intends to sell his closed garden, since the legal institutions limiting the Hungarian system of land transactions have to be applied entirely. These restrictive legal institutions are the following: land acquisition limit and land possession limit, ownership acquisition rights, requirements of preliminary declarations, preemption rights, procedure of land acquisition and approval of the contract of sale by the competent authority.¹² The obligation for the application of above-mentioned institutions concerning closed gardens was also confirmed by the Hungarian Supreme Court in one of its review procedures.¹³ In the given case the Court declared that the scope of Hungary’s previous land act must be applied in connection with a closed garden registered in the real estate register as garden. According to the claimant’s argumentation on the estate in question there is a weekend house, hence its function is not agricultural and it cannot be considered as agricultural land, but the Court dismissed his point of view and declared that the factor that must be exclusively taken into account is the status / legal fact registered in the real estate register, and affirmed the Land Act then in force as applicable. Of course, this statement also stands its ground after the enactment of Hungary’s new land act, the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land.

¹¹ *A kertéségek és a kertművelés szerepe és jövője III.*

¹² Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsim tulajdonszerzési előírásai, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog – A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 76-94.

¹³ Decision of the Curia no. Kfv.II.38.080/2014/7.

The restrictive legal institutions above were created in order to protect and maintain the nation's common heritage in accordance with the Article P of Fundamental Law of Hungary, but it is of great concern whether closed gardens not being in balance with their status in the real estate register could be listed under the umbrella of our nation's heritage. This can only happen if they are recultivated. As a cause of arguments „diagnosed” above the legislator decided to enact the possibility of having closed gardens rezoned as non-agricultural lands, free of charge filling out a simple standardised form for the owner's request. As soon as a closed garden is re-registered as non-agricultural land in the real estate register, the above-mentioned restrictive legal institutions of our land act cannot be applied regarding the transaction of a closed garden; henceforth it can be sold according to the general rules of the Act V of 2013 on the Civil Code. There are no official data about how many percent of the owners seized the opportunity ensured until 31st of December 2017, although we can say that ten thousands of hectares of agricultural lands might have vanished from the sight of agricultural law, which should have originally served the functions of fruit and vegetable growing. In my opinion it should not have been supported by the legislation in a time when more and more hectares of agricultural lands lose their primary role thanks to human expansion. According to the data of Hungarian Central Statistical Office in 1960 in Hungary 7 141 100 hectares were used as agricultural land, but by 2016 it decreased to 5 349 000 hectares¹⁴. Considering these trends it can be said that the role of the regulations of environmental law becomes more important than ever, and within this the introduction of legal institutions ensuring the increased realisation of land protection and their appropriate and effective implementation into practice must be given an accentuated attention.

2/C. The questions of land protection concerning closed gardens

First of all, we have to deal with the question: Which are the main groups that can be used as collecting categories for factors that endanger the proper use of lands? We can distinguish three of them: the urbanisation and industrialisation, the intensification of agriculture, the natural factors.¹⁵ Regarding closed gardens the disadvantages of the use of methods increasing agricultural productivity (for example fertilizers) are out of the question, because the problems are resulted by their neglect; natural factors are more likely general impacts that influence all agricultural lands, not typically closed gardens. For us the first category is the most relevant: closed gardens are mainly threatened by the expansion of urban environment and industry. There are a number of closed gardens where according to the real estate register fruit, vegetable or grape cultivation takes place, but in reality people live there habitually because they cannot afford to have an apartment or a house in the central areas due to their financial assets.

¹⁴ Központi Statisztikai Hivatal: A mezőgazdaság főbb adatai (1960-), in: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_omf001a.html (28.05.2018)

¹⁵ Molnár István: A környezetvédelem földjogi vonatkozásai, *Jogtudományi Közöny*, 1974/7, 344-345.

The appearance of industrial activities can be related to the closed gardens' quite low market value, so by purchasing more parcels lying next to each other „significant-sized” areas can be cumulated for the purposes of industrial work.

The question is what type of legal instruments exist that can contribute to the proper use of agricultural lands, especially closed gardens. According to the Act CXXIX of 2007 on Land Protection lands registered in the real estate register as vineyard or orchard have to be cultivated in accordance with their special needs for cultivation, but regarding the other types of lands (that are registered as tillage, meadow, pasture, garden, reed bank, forest or woodland) it is enough to prevent the growing of weeds besides complying with the rules of soil protection¹⁶. „The obligation of the cultivation of land is unconditional and it is the obligation of the all-time land user.”¹⁷ This is a general principle that can be considered as a starting point for establishing accidental failures and applying legal consequences. The general sanction regulated in the Act on Land Protection is the so-called land protection fine that can be used in cases of failure to obligations, notifications and obtaining appropriate authorization¹⁸. I have to mention that it is really difficult to elaborate an effective and preventive sanction system for the occasions for failure to the obligation of cultivation. It was already ascertained during the era of the Socialist regime that expropriating without any reimbursement cannot be a proper sanction, because those let their land lie fallow who do not intend to cultivate it anyway¹⁹. Although in connection with closed gardens there is a special legal sanction: the first step is that the real estate supervisory authority sends its decision (which includes land protection fine against the owner) to the municipal government of the community where the closed garden is located. If the municipal government runs a so-called social land programme and the owner does not verify the fulfilment of his obligation regarding land use, the municipal government can draw the closed garden in question into the social land programme for a maximum one year without any consideration²⁰. The most up-to-date social land programme intends to support potagers (kitchen gardens) and livestock. Its realization period is from 1st March 2018 to 28th February 2019 and there are approximately 440 000 euros for all subsidies. It does not only contributes to the improvement of local social and economical welfare²¹, but also ceases that the unutilised closed gardens function as a source of weeds and a centre of infection, and hereby there are no excessive expenditures for the neighbours arising because of the increased tasks of decontamination.²²

¹⁶ Act CXXIX of 2007 on Land Protection (hereinafter referred to as Tfv.), Section 5, Paragraph (1)-(2)

¹⁷ Seres Imre: *Földjog*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1974, 370.

¹⁸ Tfv., Section 24, Paragraph (1)

¹⁹ Prugberger Tamás: A mezőgazdasági földre vonatkozó egységes jogi szabályozás kódexrendszerének kialakításához, *Jogtudományi Közöny*, 1985/3, 147.

²⁰ Tfv., Section 5/A, Paragraph (1)-(2) and (7)

²¹ *Pályázati felhívás – Konyhakerti és kiskisállattartási szociális földprogram.*, in: http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/SZOC_FP/szoc_fp_17/palyazati_felhivas_szoc_fp_18_kk_20180112.pdf, 1. (28.05.2018)

²² Orlovits Zsolt: *A termőföldforgalom és -használat jogi szabályozása*, 2013, 20.

In relation to the land protection there are two other legal institutions that try to ensure the proper use of lands: the notification of the change concerning the land type (e.g. from orchard to vineyard) and the permission given by the real estate supervisory authority for non-agricultural utilisation. Regarding the previous one the Land Protection Act laconically declares: the failure of notification entails land protection fine.²³ It can be mentioned that the less strict regulation – namely the requirement of notification and not of permission – may originate from the fact that the land's function remains agricultural, so the change of land type does not influence the obligation of land utilisation, but its content might alter. Nevertheless, in connection with closed gardens, that are predominantly registered as vineyard, stricter rules have to be applied, since when the owner grows grapes, he also needs permission for planting and cutting out²⁴.

The unlawfulness caused by the non-agricultural utilisation of closed gardens can be avoided by the permission given by the real estate supervisory authority²⁵. According to the Land Protection Act, Section 9, Paragraph (3) the non-agricultural utilisation can be temporary or permanent, but the latter one – in my opinion – is more characteristic when speaking about closed gardens. The non-agricultural utilisation might typically refer to building up a house or an apartment, which can serve as the ground of habitual residence after having the appropriate building permission. It is quite interesting that the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land, Section 13, Paragraph (1) declares that ownership acquisition rights shall exist (among others) on condition that the acquiring party agrees not to use the land for other purposes for a period of five years from the time of acquisition, but the same Section, Paragraph (3) lists „the other purposes” that a land may be used for, even within five years from the acquisition and the construction of a residential building is included in it. This causes a contradiction in practice: if one acquires a closed garden registered in the real estate register as vineyard or orchard, he can immediately submit a request to utilise his land for the purpose of the construction of a residential building, although he agreed to accomplish the obligation of land use for a period of five years from the acquisition. Otherwise, the other purposes listed by the Paragraph (3) are all related to agriculture, except the above-mentioned construction of a residential building that is quite an odd one out.

The permanent and final utilisation of land for other purposes is an utter deviation from the obligation of land use by which the land becomes absolutely inadequate for agricultural utilisation and cultivation.²⁶ It is evident that in the request concerning non-agricultural land use the petitioner has to determine the size of the area needed for other purposes and his exact aim.²⁷

²³ Tfv., Section 3, Paragraph (1).

²⁴ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 203-204.

²⁵ Though there are exceptions when permission is not required. These are listed by Tfv., Section 10, Paragraph (2): e.g. afforestation.

²⁶ *Termőföld végleges más célú hasznosításának engedélyezése iránti kérelem*, in <http://kormanyablak.hu/hu/feladatkorok/170/FOLDH00051> (28.05.2018)

²⁷ Tfv., Section 12, Paragraph (1) b) and c).

If the land utilisation for another purpose is permitted by the real estate supervisory authority, in 30 days after the first non-agricultural use of the land a notification has to be made regarding the change, and on the basis of the notification the land is re-registered / rezoned as non-agricultural.²⁸ In the case of the land's permanent utilisation for other purposes there is an obligation to pay a single amount of money for land protection. It is determined on the basis of the land's quality and value.²⁹ This kind of contribution to the land protection is an economical instrument in order to encourage that only lands of lower quality and smaller lands be utilised for non-agricultural purposes.³⁰

3. Conclusions and suggestions

As the analysis above shows, concerning closed gardens not only the general institutions and requirements of land protection are applied, but also there are a few special rules, although many of these norms can be easily disregarded. In my opinion, this might come from the fact that they have been handled as a strange and foreign element of the Hungarian agricultural system, so real and complete solutions have never been worked out. Many solutions meant a temporary improvement, but extensive and tangible accomplishments have not been achieved yet. However, the national application mentioned in the introduction is a progressive opportunity. It is called Closed Garden Programme and provides 2 billion Forints overall from the central budget; each project can be subsidised with a maximum of 10 million Forints, and it is even non-refundable. Applications can be submitted by local governments for numerous objectives: in connection with agriculture planting of fruit trees and grape can be highlighted, the other four areas³¹ can only contribute to the Hungarian agriculture indirectly.³²

In order that closed gardens play an important role in our country's agriculture again, a few suggestions have come to my mind during my research, which might help these lands recover their agricultural function. My suggestions can be divided into two main groups depending upon that it is related to the land protection or to the subsidies.

The most crucial measurement should be to increase the number and the efficiency of supervisions. Although our Land Protection Act declares that the real estate authority shall carry out a site visit during the land protection process and the examination of a specialised question,³³ but it would be practical to introduce regular supervisions like before the change of regime.

²⁸ *Termőföld végleges más célú hasznosításának engedélyezése iránti kérelem.*

²⁹ Orlovits 2013, 33-34.

³⁰ Fodor 2014, 204.

³¹ For example: installing wild fence, well sinking, developments in relation to electricity etc.

³² *Megjelent a Zártkert Program pályázati felhívása*, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/kornyezetugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/zartkert-program-palyazati-felhivasanak-megjelenese> (28.05.2018)

³³ Tfv., Section 7, Paragraph (2).

These could be organised by the staff of the competent district office of the real estate authority, who should write records about the revealed circumstances. Regular supervisions should be held when there is enough time yet to complete the missed agricultural works.³⁴ Besides these, irregular supervisions should also be organised according to the supervision plans created by the county offices. It would be considerable to use the help of rangers during the supervisions and they could help the land registries with their advices and perceptions. In connection with land protection one of my other suggestions would be to prohibit lands of 1st and 2nd quality (there are 8 quality classes) to be utilised for non-agricultural purposes, so these requests should be rejected by the real estate supervisory authority without any consideration. Although the Land Protection Act, Section 11, Paragraph (1) declares that lands can only be utilised for non-agricultural purposes exceptionally and only lands of lower quality can be utilised, but – in my opinion – it is a too general phrasing and more definite provisions should be enacted to increasingly protect the agricultural lands of great quality. Apart from this, it would be substantial to abrogate the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land, Section 13, Paragraph (3), Point g), because it is unreasonably permissive by allowing the non-agricultural utilisation of the agricultural land within five years from the acquisition, even if it aims to construct a residential building. It strengthens the possibility of abuse, since considering closed gardens there is a decreasing trend in relation with the requirement of proper agricultural utilisation. The special provisions of closed gardens regarding the failure of the obligation of land use should be stricter: Nemzeti Földalapkezelő Szervezet should have an option for buying the closed garden in question ipso iure, if the closed garden is drawn into the social land programme for the second time. So, it does not only mean a temporary forfeit as a one-year-long sanction. Though it can seem an extraordinarily severe penalty, but the lack of intention of land use should be determined as a presumption which could be disproved by the owner. All of these provisions might indicate a significant step forward, and even in general they could contribute to the decrease of agricultural lands.

Besides the modification of land protection rules, more positive financial incentives should be introduced. The most efficient development could be achieved by letting the owners of closed gardens apply for national subsidies, because this opportunity is only provided for local governments. Within the framework of the European Union's financing there are plenty of possibilities for land users, but because of the closed gardens' small size (they are usually smaller than 6 000 m²) meeting the appropriate requirements can cause difficulties during the application in default of the concentration of parcels. The main objective of the national applications should be the recultivation, like in the above-mentioned Closed Garden Programme by planting fruit trees and grape. The closed gardens already utilised properly should be supported by different instruments increasing land fertility and productivity, for example fertilizers, manure or glasshouse.

³⁴ Koroncay Miklós – Mészáros István: *Földügyi szakigazgatás II.*, Földmérési Intézet, 1983, 120.

In connection with closed gardens this analysis intends to unfold only a few parts of the problems, although I think it would be high time to handle the case by considering these lands' original functions. There are two ways out: dealing with closed gardens as a sui generis legal institution and elaborating a complete and special regulation, or ceasing their existence by re-registering them as outlying areas. The conclusion has to be the same in both of the ways – the decrease of agricultural lands has to be stopped and not to be supported by the legal provisions, thus we might save 200 000 hectares of land, which can serve the purposes of intensive agricultural cultivation.

CSIRSZKI Martin Milán*
Zártkertek: a mezőgazdaság periferiái

1. Bevezetés

Egységes ingatlan-nyilvántartási rendszerünkben a tulajdoni lapokon három különböző területfelhasználási kategóriában kaphatnak helyet a mezőgazdasági földek: belterületen, külterületen, valamint zártkertben. A belterületi, külterületi és zártkerti mezőgazdasági földek természetbeni állapotuknak megfelelően a művelési ágak bármelyikében nyilvántarthatóak, tehát szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő és fásított terület művelési águ földrészlettel is találkozhatunk a föld fekvésétől függetlenül. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a történeti fejlődés eredményeképpen a zártkerti földek fő hasznosítási formája a kert, szőlő és gyümölcsös triász valamelyikében ölt testet, azaz az intenzívebb, belterjesebb gazdálkodás irányvonalát képviseli. Sajnálatos módon csak elméletben, a gyakorlatban annál kevésbé...

Ennek a konfliktusnak az oka egészen az 1970-es évekig nyúlik vissza, amikor is az eredetileg mezőgazdasági célokat szolgáló és a termelősövetkezeti rendszer háttáji gazdaságának fontos részét képező zártkerti földek vonatkozásában egy funkcionális átalakulás vette kezdetét. A 200 ezer hektárnyi zártkertként nyilvántartott terület¹ jelentős részét érintően megjelent ezeknek az ingatlanoknak az életvitelszerű lakhatást, valamint üdülési lehetőségeket megteremtő funkciója. A probléma itt vette kezdetét: holott már korántsem a mezőgazdasági művelés, a gazdálkodás jelentette elsődleges szerepüket, az ingatlan-nyilvántartási jog, valamint az agrárjog szemszögéből vizsgálva még mindig mezőgazdasági földnek minősültek. A tulajdoni lap I. részén, ugyan a valósággal nem egyező módon, de fel van (volt) tüntetve a zártkerti ingatlanok művelési ága, csakúgy mint a külterületi és ténylegesen mezőgazdasági rendeltetésű földek esetében, amely egyértelmű módon predesztinálja azt, hogy egyes agrárjogi jogszabályok, így témánk szempontjából mindenekelőtt kiemelve a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.), illetve a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény tárgyi hatálya vonatkozásukban is megállapítható.

Martin Milán Csirszki: Closed gardens: the peripheries of agriculture – Zártkertek: a mezőgazdaság periferiái. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 22-45 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.22

* A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának joghallgatója, konzulens: Dr. Olajos István egyetemi docens, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

¹ MTI: 5-6 millió tulajdonost érinthet a zártkertek problémája, in <http://www.agrotrend.hu/piac/agrarpenzek/5-6-millio-tulajdonost-erinthet-a-zartkertek-problemaja> (2018.05.28.)

doi: 10.21029/JAEL.2018.25.22

Ennek következtében egy éles ellentmondás alakult ki a valóban fennálló társadalmi viszonyok és az azokat szabályozó jogszabályi háttér között, amelynek polémiáit leginkább a zártkerti ingatlanok tulajdonosai érezték meg. Bár egyenként vizsgálva ez utóbbi csoport volt a szenvedő fél, ugyanakkor a területek egészére tekintettel a magyar mezőgazdaság. A Nemzeti Vidékstratégia szerint ugyanis az országunk mezőgazdasági területének 2,7%-a kert, szőlő és gyümölcsös², amelynek jelentős része zártkerti területeken foglalhat helyet. Bár a százalékos arányszám első olvasatra csekélynek tűnik, de ezek a művelési ágak hatványozottan igénylik a földhasználó mindennapi munkáját és odafigyelését, amely miatt eleve nem folytathatóak akkora területen, mint a szántóföldi művelés.

A konfliktus feloldására az elmúlt években egymással szöges ellentétben álló megoldások születtek: volt, amikor az egyéni-tulajdonosi érdekek kerültek előtérbe, de a legutóbbi időben immáron a kollektív igények oldaláról közelítették meg a kérdéskört. Munkámban ezeknek a döntéseknek a következményeivel kívánok foglalkozni, nevezetesen azzal, hogy az a jogszabály adta lehetőség, amely díjmentesen lehetővé tette a zártkerti földek művelés alól kivett területre történő átvezetését milyen problémákat, illetve aggályokat hordoz magában, valamint érintőlegesen egy új, üdvözlendő és a rekultivációs célokat is figyelembe vevő nemzeti pályázatra is kitérek, de annak részletes tárgyalása ezen cikk keretei között nem feladatom. Azonban ezek előtt egy rövid történeti összefoglalást kívánok felvázolni, amely korábbi kutatásom középpontjában állt annak érdekében, hogy a jelenleg fennálló problémákat az eredeti célokkal összevetve vázolhassam fel.

2/A. A történeti gyökerek

A zártkertek közvetlen és közvetett előzményeinek megismeréséhez célszerű ennek a sui generis szocialista jogintézménynek az első törvényi fogalmából kiindulni, amelyet az 1967. évi IV. törvény 26. § (1) bekezdése fogalmazott meg: „Zártkert a község (város) külterületének nagyüzemileg nem művelhető, elkülönített része.” A definíció egyes fogalmi elemei, így a külterületi elhelyezkedés, a nagyüzemi művelésre való alkalmatlanság, valamint az elkülönítettség, párhuzamba állíthatóak a korábbi évszázadok mezőgazdasági színtereivel, amelyek egyenesen elvezették a szocialista jogalkotást ahhoz, hogy az akkor létező településszerkezeti sajátosságokat és földbirtokviszonyokat egy sajátos formában kialakított termelőszövetkezeti rendszerrel összhangba állítsák. Ehhez kapcsolódóan egészen a XIV. századi feudális jogig is visszatekinthetünk.

Nagy Lajos király uralkodását követően indult útjára az a tendencia, amelynek következtében azok a jobbágyok, akik bíztak a felemelkedés lehetőségében, igyekeztek minél több földre szert tenni, amelynek egyik lehetséges eszköze az irtás volt. Az irtás útján létrejött területek szolgáltatták számukra a személyes kvalitásaik kibontakoztatásának színterét, valamint a szabad rendelkezési jog megtestesítőjét.

² *Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020*, 23.

Ezeknek a jellemzőknek köszönhetően az irtásföldeken erőteljesebb törekvés mutatkozott a magasabb növénykultúrát jelentő zöldségek és gyümölcsök, esetenként a szőlő termesztésére. A feudalizmus korában az irtások hasznosítása tehát megegyezett a XX. századi zártkertek hasznosítási módjaival. A választott növénykultúrák mindkét esetben ahhoz vezethetőek vissza, hogy a földhasználó nagyobb szabadsággal rendelkezett ezen területeket tekintve. Ahogy a feudalizmusban az irtások mellett fennállt a nyomáskényszer szerinti művelése a határnak, a múlt évszázadban úgy beszélhetünk a zártkertek, illetve az ahhoz kapcsolódó háztáji gazdaság mellett a termelőség- és közhasználatban lévő földekről. Ugyan a feudális faluközösség földművelése nem képviselt olyan mértékű összehangoltságot és szervezetséget, mint az újkori termelőség- és közhasználatban lévő földekről. Ugyan a feudális faluközösség földművelése nem képviselt olyan mértékű összehangoltságot és szervezetséget, mint az újkori termelőség- és közhasználatban lévő földekről. Ugyan a feudális faluközösség földművelése nem képviselt olyan mértékű összehangoltságot és szervezetséget, mint az újkori termelőség- és közhasználatban lévő földekről. Ugyan a feudális faluközösség földművelése nem képviselt olyan mértékű összehangoltságot és szervezetséget, mint az újkori termelőség- és közhasználatban lévő földekről.

Az irtások mellett a XIV-XV. században kialakult és Mária Terézia úrbérrendezése nyomán megszilárdult külterki kertek is megfeleltethetőek az 1967. évi zártkerti fogalom tartalmi lényegének. Ezek a kertek a földrajzi adottságok, valamint a településszerkezeti sajátosságok miatt kerültek ki a külterületre. Egyes középkorban létrejött falvak és mezővárosok esetében a sűrűn egymás mellé épített házhelyek nem tették lehetővé, hogy a jobbágy a veteményes- és gyümölcsöskertjét a beltelkén alakítsa ki, ezért tulajdonképpen kényszerből a külterületen kellett megtermelnie a háznépe zöldség- és gyümölcsös szükségleteit. Tehát a XX. századi fogalom külterületi eleme ebben öröklődött tovább. Ha már a szükség megkívánta, akkor a külterki kertet racionális módon kellett kialakítani, amelynek során figyelembe kellett venni, hogy a szántóterületet lehetőleg ne csökkentsék, illetve annak folytonosságát ne szakítsák meg. Ezek a követelmények, illetve az, hogy a munkaintenzív művelés akadályok nélkül megvalósulhasson, azt eredményezték, hogy a külterki kertek a határnak (a külterületnek) a faluhoz legközelebb eső részén kaptak helyet. Ez egészült ki azzal a kritériummal, hogy az értékes, magas hozzáadott értékű növényeket védeni is kell, egyrészt a vadállatok elleni károkkal szemben, másrészt a tolvajokkal szemben is. Előbbire szolgált a garád, a zömmel gallyakból és trágyából épített kerítés, utóbbira pedig a mezőőr vagy csősz. A zártkerti fogalom azon eleme, amely az elkülönítettséget emeli ki, ezek alapján összefüggésbe hozható a külterki kerteket körülvevő garáddal, valamint a csősz jelenléte az 1929. évi hegyközségi törvény azon rendelkezésével, amely a hegyközségekhez tartozó szőlők és gyümölcsösök közös őrzését a hegyközség feladatai közé sorolta.

A Mária Terézia által elrendelt úrbérrendezés következtében kialakult kertek településszerkezeti elhelyezkedésén túlnyomórészt nem változtattak a jobbágyfelszabadítást követő tagosítási eljárások, hiszen speciális eseteket kivéve mindig kihagyták őket a földbirtokrendezési műveletekből, ezáltal is érvényre juttatva különleges jelentőségüket. Ezt a kitüntetett szerepet tovább erősítette a törvényhozás az 1894. évi XII. törvénycikkkel, valamint a már említett 1929. évi XVII. törvénycikkkel, hangsúlyozva a szőlők és gyümölcsösök általánostól eltérő igényeit, valamint kulcsfontosságú szerepüket a magyar árutermelemben.

Az itt felvázolt kapcsolódási pontok tükrében elmondható, hogy a szocializmus jogalkotásának sajátos termékeként kezelt zártkertek korántsem előzmény nélküliek. Kialakításuk annak tudható be, hogy a kivételes történelmi és településszerkezeti fejlődés által generált közegben a szocialista mezőgazdasági politika egyik sarkalatos alapelve egy támpontra talált. Ez az alapelv a kollektív mezőgazdasági termelés mellett megtartandó egyéni, kiegészítő mezőgazdasági tevékenység fenntartása. A már adott településszerkezeti jellemzők, valamint speciális joganyag megléte mellett a szocialista jogalkotásnak nem volt más feladata, mint egy szocialista terminus technicus megalkotása, amely mögé a fennálló birtokviszonyok felsorakoztathatóak, és amely megfelel a termelészövetkezeti rendszert kiegészítő mezőgazdasági tevékenység követelményeinek.³

2/B. A művelés alóli kivonás

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvénybe a 2015. évi XLIV. törvény 11. §-a iktatta be azt a jogszabályi rendelkezést, amely eredetileg 2016. december 31-ig lehetővé tette a tulajdonosoknak a zártkertként nyilvántartott ingatlanok művelési ágának művelés alól kivett területre történő átvezetését.⁴ Ezt később a 2016. évi CLXXXVII. törvény 2. §-ával további egy évvel, 2017. december 31-ig meghosszabbították. A bevezetésben már röviden érintettem, hogy erre a lépésre már a több évtizede húzódó funkcionális átalakulás sarkallta a jogalkotót, amellyel a tulajdonosok érdekeit kívánták előtérbe helyezni. Ahhoz, hogy érthetővé váljon a zártkertek eredeti rendeltetése, a szocialista jogalkotás termékeit kell megvizsgálnunk.

A mezőgazdasági termelészövetkezeti rendszer két elemből állt: a hangsúlyos részét maguk a termelészövetkezetek jelentették, azonban ezek mellett fennálltak nem elhanyagolható mértékben az úgynevezett háztáji gazdaságok is. Már az 1950-es évek végén kimondták, hogy valamennyi, önálló háztartással rendelkező termelészövetkezeti tag személyes használatra háztáji gazdaság fenntartására jogosult⁵. Ezidőtájt, 1955 és 1959 között kezdett megjelenni a kormányrendeletekben a 'zártkert' kifejezés, de pontos fogalmát ekkor még nem határozták meg. Általában a kertszerűen művelt, kisebb parcellákból álló területekre alkalmazták, elválasztva azokat a nagyüzemi termelésre alkalmas földrészeketől.⁶ A zártkert és a háztáji gazdaság közötti kapcsolatot kiválóan szemlélteti az 1959. évi 7. sz. törvényerejű rendelet 28. §-a, amelynek (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a saját tulajdonban lévő háztáji földnek a belterületen, tanyai belsőségben vagy zártkertben fekvő részével a termelészövetkezeti tag szabadon rendelkezik, mégpedig mint személyi tulajdonnal.

³ Csirszki Martin Milán: A zártkertek kialakulásának történelmi előzményei, *Miskolci Jogtudó*, 2017/1, in: http://jogtudo.uni-miskolc.hu/files/111/csirszki_martin.pdf (2018.05.28.)

⁴ 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról (a továbbiakban: Inytv.), 89/A. § (1) bek.

⁵ 1959. évi 7. tvr. a mezőgazdasági termelészövetkezetről és a termelészövetkezeti csoportról, 27. §.

⁶ *A kertségek és a kertművelés szerepe és jövője III.*, in: <http://epiteszforum.hu/a-kertsegek-es-a-kertmuveles-szerepe-es-jovoje-iii> (2018.05.28.)

A belépő tag a háztáji földjét a tsz-be bevitt földjéből tarthatta vissza, feltéve, hogy ezzel a közös tábla kialakítását nem gátolta. A háztáji föld területe 0,5 és 1 kataszteri hold között mozoghatott, amelybe kötelezően be kellett számítani a ház körül lévő veteményeskertet, szőlőt és gyümölcsöst, illetve a be nem épített házhelyet is.

A zártkertek létrehozása, a zártkert-rendezés tehát a személyi tulajdon kibontakozásának kulcsmozzanata volt a szocializmusban. Nem hiába nem magántulajdonról beszélek, hiszen az ekkori magyar jognak mintaként szolgáló szovjet jogban is élesen elválasztották egymástól a kettőt. A szovjet alkotmányban a személyi tulajdon körébe esett a házi mellékgazdaság⁷, amely tulajdonképpen Magyarországon a háztáji gazdaságnak felelt meg. A szocialisták a személyi tulajdont feloldhatatlan ellentétben állónak vélték látni a magántulajdonnal szemben, amelytől az különböztette meg, hogy nem a kizsákmányoláson alapuló kapitalizmus terméke,⁸ hanem a munkával szerzett jövedelem lehangsúlyosabb szocialista megjelenési formája.

A zártkertekre vonatkozó részletes és cizellált szabályozást az 1967. évi III. és IV. törvény teremtette meg. Az 1967. évi III. törvény 69. §-ának (3) bekezdése újfent hangsúlyozta a már általam is említett tételt, miszerint a termelőszövetkezet keretében zajló gazdálkodás, valamint a háztáji gazdaság egymással szorosan együttműködő, szerves egységet alkotott. Az 1967. évi IV. törvény 26. §-ának (2) bekezdése pedig a zártkertet mint az állampolgárok személyi földtulajdonának és -használatának állandósulására rendelt területet írta körül. A zártkertek tehát a személyes szükségletek kielégítését voltak hivatottak szolgálni, ezen belül is pedig azokat az igényeket, amelyek teljesítésére a tsz nem volt képes: zöldség-, gyümölcs- és szőlőtermesztésre szánták őket. Ezt támasztja alá az 1967. évi IV. törvény végrehajtási rendelete is, amely szerint a szőlő és gyümölcsös telepítésére alkalmas területeket a zártkertek rendezése alkalmával összefüggően a zártkerten belül kellett kijelölni azon földek közül, amelyek az éghajlati, valamint a talaj- és terepadottságok folytán e kultúrák telepítésére megfelelőek⁹. Az elképzelések azonban erősen hiányos módon valósultak meg, illetve nem túl hosszú ideig tartották magukat. „A zártkertek az önmegvalósítás színterei lettek és sok helyen jelentős tájrombolás következett be. A gazdasági körülmények javulása folytán a magas helyzeti potenciállal rendelkező területek először elbódósodtak, majd nyaraló- és lakóépületekkel épültek be, túlfejlődtek; az infrastruktúra-vonalaktól, településektől távolabb eső zártkertek pedig parlagon maradtak.”¹⁰ A következmény pedig ennek fényében az lett, hogy ezek a területek számos célt kezdtek szolgálni, csak éppen mezőgazdaságit nem. A helyzetet tovább bonyolította, hogy az 1987. évi I. törvény hatályon kívül helyezte az 1967. évi IV. törvényt, ezáltal elvonta a zártkert törvényi szinten 20 évig létező alapjait. A rendszerváltozást követően pedig végérvényesen megszűntek önálló kategóriaként létezni, hiszen a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 89. §-a kimondta, hogy a továbbiakban a zártkertre a külterületi földre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

⁷ Pap Tibor: A személyi tulajdon néhány kérdése a szovjet jogban és fejlődése a népi demokráciák alkotmányainak tükrében, *Jogtudományi Közöny*, 1949/17-18, 368.

⁸ Pap 1949, 371.

⁹ 7/1967. (X. 24.) MÉM rendelet, 37. §.

¹⁰ *A kertészek és a kertművelés szerepe és jövője III.*

Ugyan a jogszabályok szintjén megszűntek a zártkertek, de az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapokon továbbra is találkozhatunk velük, hiszen nem történt meg külterületté minősítésük.

Amennyiben a zártkert nem művelés alól kivett terület, tehát az eredeti elképzeléseknek megfelelően kert, szőlő vagy gyümölcsös művelési ágban van nyilvántartva, azonban a valóságban mégsem ennek megfelelően művelik, a tulajdonosok számos nehézséggel találhatják szembe magukat. Az Fftv. 2. § (1) bekezdése alapján az Fftv. hatálya kiterjed az ország területén fekvő valamennyi földre, a valamely művelési ágban nyilvántartott zártkert pedig földnek minősül, mégpedig annak ellenére is, hogy nem művelik. Ezen rendelkezésből adódóan a legjelentősebb hátrányok akkor jelentkeznek, ha a zártkert tulajdonosa értékesíteni kívánja ingatlanát, ekkor ugyanis maradéktalanul érvényesülniük kell a magyar földforgalmi rezsim földforgalmat korlátozó intézményeinek, így a földszerzési és a birtokmaximumra, a földtulajdont szerzők személyi körére, az előzetes nyilatkozattételi rendszerre, az elővásárlási jogra, a földtulajdon megszerzésének eljárásai folyamatára és a hatósági jóváhagyásra vonatkozó rendelkezésekre.¹¹ A Kúria egy felülvizsgálati eljárásában szintén megerősítette azt a tételt ítéletében¹², hogy a valamely művelési ágban nyilvántartott zártkerti ingatlan – a hivatkozott ügyben kert művelési ágú – termőföldnek minősül, ezért a korábbi földtörvényünk, az 1994. évi LV. törvény hatálya kiterjed rá. A felperes éppen azt sérelmezte, hogy az ingatlanon hétvégi ház áll, funkciója ennél fogva hétvégi telek, ezért nem is tekinthető mezőgazdasági földterületnek, azonban a Kúria elutasította kérelmét és alkalmazhatónak vélte látni az akkor hatályos földtörvény releváns rendelkezéseit. Ez a megállapítás természetesen az Fftv. hatálybalépése utáni időben is megállja a helyét. A fentiekben felsorolt korlátozások azért születtek, hogy az Alaptörvény P) cikkének megfelelően a termőföldet mint a nemzet közös örökségét megvédjék és fenntartsák, azonban a zártkertek ingatlan-nyilvántartási állapotuktól eltérő formájukban erősen aggályos, hogy megfeleltethetőek-e ezen örökségnek. Ez csak rekultivációjuk esetén valósulna meg. A jogalkotó némiképpen ezen okból kifolyólag is alkothatta meg azt a jogszabályi rendelkezést, amellyel a zártkertek művelés alól kivett területekké válhattak ingyenesen, egy egyszerű formanyomtatvány kitöltésével tulajdonosi kérelemre. Amennyiben a zártkertet átvezették művelés alól kivett területre az ingatlan-nyilvántartásban, a fentebb felsorolt földforgalmi korlátozások immáron nem alkalmazhatóak vonatkozásukban, amelynek köszönhetően a tulajdonosok a klasszikus polgári jogi jogszabályoknak megfelelően bonyolíthatják le az adásvételt. Hivatalos adatok ugyan még nincsenek arról, hogy a tulajdonosok hány százaléka élt a 2017. december 31-ig fennállt lehetőséggel, azonban ezzel az átmeneti „megoldással” több tízezer hektárnyi, eredetileg gyümölcs- és zöldségtermesztésre szánt föld kerülhetett ki az agrárjog látóköréből.

¹¹ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsim tulajdonszerzési előírásai, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog – A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 76-94.

¹² Kfv.II.38.080/2014/7. sz. kúriai ítélet.

Véleményem szerint ez nem lett volna megengedhető olyan időkből, mint a mostani, amikor a művelhető földterületek nagysága így is rohamos mértékben csökken az emberi terjeszkedésnek köszönhetően. A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján 1960-ban 7 141 100 hektárnyi mezőgazdasági területen folyt a gazdálkodás hazánkban, míg 2016-ra ez 5 349 000 hektárra zsugorodott.¹³ Ezeknek a tendenciáknak a tükrében mondható el, hogy napjainkban mindinkább felértékelődik a környezetjogi szabályozóknak a szerepe, ezen belül is pedig a földvédelem fokozottabb érvényesülését biztosító jogintézmények bevezetése és a gyakorlatba történő megfelelő és hatékony átültetése.

2/C. Földvédelmi kérdések a zártkertek vonatkozásában

Mindenekelőtt érdemes azzal foglalkoznunk, hogy melyek azok a főbb összefoglaló csoportok, amelyekbe az egyes, a föld rendeltetés szerinti felhasználását veszélyeztető tényezők besorolhatóak. Három ilyen különíthetünk el: az urbanizálódás és iparosodás, a mezőgazdaság intenzifikálása, valamint a természeti tényezők.¹⁴ A zártkertek tekintetében értelemszerűen kizárhatjuk a mezőgazdasági termelékenységet javító módszerekből származó káros hatásokat (pl. a növényvédőszeres túlzott használatát), mert a probléma éppen a gazdálkodás elhanyagolásából származik; a természeti tényezők pedig nem tipikus, a zártkerthez kapcsolódó behatások. Számunkra a felsoroltak közül az első kategória a releváns, azaz a zártkerti ingatlanokat leginkább a városi környezet és az ipar terjeszkedése fenyegeti. Számos olyan területtel találkozhatunk, ahol ugyan az ingatlan-nyilvántartás szerint szőlő- vagy gyümölcsstermesztés folyik, de a valóságban engedélyek nélkül felépített lakóépületekben életvitelszerűen tartózkodnak azok, akik jövedelmi-vagyoni viszonyuk következtében nem tudnak maguknak megfelelő lakhatást biztosítani a belterületen. Az ipari tevékenységek megjelenése pedig annak is köszönhető, hogy a zártkerti földek forgalmi értéke viszonylag alacsony, így több egymás mellett fekvő parcella megvételével jelentékeny nagyságú területek halmozhatók fel, felvállalva akár a hosszas adásvételi folyamatot is az Fftv. tárgyi hatályának megállapíthatósága esetén.

Kérdésként merül fel, hogy milyen jogi lehetőségek állnak fenn, hogy a mezőgazdasági földek, s kiváltképpen a zártkertek rendeltetésüknek megfelelően kerüljenek felhasználásra. A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény a hasznosítási kötelezettséget a szőlők és a gyümölcsösök esetén kizárólag a művelési águk megfelelő termeléssel engedi teljesíteni, a többi művelési ág vonatkozásában azonban elegendő termelés folytatása nélkül a gyomnövények megtelepedésének és terjedésének a megakadályozása is a talajvédelmi előírások betartása mellett.¹⁵

¹³ Központi Statisztikai Hivatal: *A mezőgazdaság főbb adatai (1960-)*, in https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_omf001a.html (2018.05.28.)

¹⁴ Molnár István: A környezetvédelem földjogi vonatkozásai, *Jogtudományi Közöny*, 1974/7, 344-345.

¹⁵ 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről (a továbbiakban: Tftv.), 5. § (1)-(2) bek.

„A föld megművelésének kötelezettsége feltétlen, és a föld mindenkori használóját terheli.”¹⁶ Ez az az általános tétel, amely kiindulópontként szolgál az esetleges mulasztások megállapítása, valamint a jogkövetkezmények alkalmazása esetén. Az általános szankció a földvédelmi bírság, amely a Tfv-t.-ben foglalt kötelezettségek, bejelentések és az engedélyek beszerzésének elmulasztásakor fizetendő.¹⁷ Meg kell azonban említeni, hogy rendkívül nehéz olyan szankciórendszert kidolgozni a művelés elmulasztásának esetére, amely preventív és hatékony. Már a termelőszövetkezeti rendszer fennállása idején is felismerték, hogy a föld elvétele térítés nélkül a földhasználótól nem megfelelő jogkövetkezmény, hiszen a legtöbbször azok hagyják parlagon földjüket, akik számára egyébként is csak egy teherként jelentkezik a gazdálkodás.¹⁸ A zártkertek esetében ugyanakkor mégiscsak érvényesül egy ehhez hasonlós speciális joghátrány, amelynek első lépése az, hogy az ingatlanügyi hatóság a földvédelmi bírság egyidejű kiszabása mellett a fizetésre kötelező határozatát megküldje a zártkerti ingatlan fekvése szerint illetékes települési (fővárosi kerületi) önkormányzatnak. Amennyiben az önkormányzat szociális földprogramot működtet, és a tulajdonos nem igazolja, hogy hasznosítási kötelezettségének újra eleget tesz, az önkormányzat a zártkerti ingatlant legfeljebb egy évre, ellenszolgáltatás nyújtása nélkül bevonhatja a földprogramba.¹⁹ A legaktuálisabb ilyen program az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő által meghirdetett Konyhakerti és kisállattartási szociális földprogram, amelynek megvalósítási időszaka 2018. március 1-től 2019. február 28-ig tart, és a pályázatok támogatására 137 millió forint keretösszeg áll rendelkezésre. Ez nemcsak „a helyi társadalmi és gazdasági jólét javításához, a fenntarthatóság megteremtéséhez” járul hozzá²⁰, hanem megszünteti, hogy a hasznosítatlan zártkerti ingatlanok gyomforrásként és fertőzési gócként viselkedjenek, továbbá ezáltal nem jelentkeznek többletkiadások a szomszédos ingatlanok tulajdonosainak oldalán a fokozott gyommentesítési feladatok miatt.²¹

A földvédelem körében még további két kérdéskört indokolt érinteni, amelyek a földek rendeltetészerű használatát hivatottak biztosítani: a művelési ág megváltoztatásának bejelentését, valamint a más célú hasznosításnak az ingatlanügyi hatóság általi engedélyezését. Előbbi kapcsán a Tfv-t. lakonikusan annyit rögzít, hogy a bejelentés elmulasztása földvédelmi bírság kiszabását vonja maga után²². Ennek vonatkozásában azonban megemlíthető, hogy a kevésbé szigorú szabályozás – azaz csupán a bejelentési, és nem engedélyeztetési kötelezettség előírása – abból eredhet, hogy a terület ugyanúgy termőföld marad, s akként is fogják hasznosítani, tehát a

¹⁶ Seres Imre: *Földjog*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1974, 370.

¹⁷ Tfv-t. 24. § (1) bek.

¹⁸ Prugberger Tamás: A mezőgazdasági földekre vonatkozó egységes jogi szabályozás kódexrendszerének kialakításához, *Jogtudományi Közlemény*, 1985/3, 147.

¹⁹ Tfv-t. 5/A. § (1)-(2) és (7) bek.

²⁰ Pályázati felhívás – Konyhakerti és kisállattartási szociális földprogram, in: http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/SZOC_FP/szoc_fp_17/palyazati_felhivas_szoc_fp_18_kk_20180112.pdf, 1. (2018.05.28)

²¹ Orlovits Zsolt: *A termőföldforgalom és -használat jogi szabályozása*, 2013, 20.

²² Tfv-t. 3. § (1) bek.

művelési ág megváltoztatása a hasznosítási kötelezettséget nem érinti, kizárólag annak tartalmát változtatja meg. A zártkertekre jellemző szőlő művelési ág esetén azonban szigorúbb rendelkezések érvényesülnek, hiszen telepítési vagy kivágási engedély is szükséges²³ attól függően, hogy más művelési ágat akarnak szőlőültetvényé, vagy szőlőültetvényt más művelési ággá alakítani.

A zártkerti ingatlanok nem mezőgazdasági célra történő hasznosításának jogellenességét az ingatlanügyi hatóság engedélyének megszerzésével lehet elkerülni.²⁴ A Tfv. 9. § (3) bekezdése alapján a más célú hasznosítás időleges és végleges egyaránt lehet, ugyanakkor a zártkertek esetében – véleményem szerint – az utóbbi nagyobb gyakorisággal kerül szóba. Ezen területek vonatkozásában a más célú hasznosítás tipikusan valamilyen épület elhelyezésére irányulhat, amely a megfelelő építési engedéllyel²⁵ együttesen alapját képezheti az életvitelszerű zártkerti tartózkodásnak. Érdekes, hogy az Fftv. 13. §-ának (1) bekezdése ugyan a tulajdonszerzési jogosultság feltételévé teszi, hogy a mezőgazdasági földet szerző félnek vállalnia kell, hogy a tulajdonszerzés időpontjától számított 5 évig a földet más célra nem hasznosítja, de ugyanezen paragrafus (3) bekezdése szerint ez a rendelkezés nem alkalmazandó – többek között – lakóépület létesítése esetén sem. Ez a gyakorlatban azt az ellentmondásosságot eredményezi, hogy ha a vevő megvásárol egy olyan zártkerti ingatlant, amely még az ingatlan-nyilvántartás szerint művelés alatt áll (pl. szőlő vagy gyümölcsös), mihelyst tulajdonjoga megállapítható, kérelmezheti a más célú hasznosítást lakóépület létesítésére irányulóan, holott a szerződésben, teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy közokiratban vállalta a tulajdonszerzésétől számított öt éven át fennálló művelési kötelezettségét. A (3) bekezdésben felsorolt további tevékenységek²⁶ mind-mind mezőgazdasági célokat szolgálnak, de ezek között a lakóépület létesítésének szerepeltetése kifejezetten aggályosnak tűnik.

A termőföld végleges más célú hasznosítása tehát nem más, mint „a hasznosítási kötelezettségtől történő olyan végleges eltérés, amellyel a termőföld a továbbiakban mezőgazdasági hasznosításra véglegesen alkalmatlanná válik.”²⁷ Értelemes, hogy a más célú hasznosítás iránti kérelemben meg kell jelölni a szükséges teljes területigényt, valamint a pontos célt, illetve csatolni kell hozzá az illetékes hegyközség hozzájárulását, amennyiben a kérelem a borszőlő termőhelyi kataszterébe tartozó területet érint²⁸. Amennyiben a más célú hasznosítást engedélyezik, a határozatban meghatározott igénybevétel megvalósulását követő 30 napon belül kell

²³ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 203-204.

²⁴ Vannak azonban olyan más célú hasznosítási tevékenységek, amelyekhez nem szükséges engedély. Ezeket a Tfv. 10. § (2) bekezdése taxatív sorolja fel: pl. erdő telepítése, halastó létesítése stb.

²⁵ Az építési engedélyezési eljárás részletes szabályait az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet IV. fejezete tartalmazza.

²⁶ Így például a talajvédelmet szolgáló vagy az öntözéshez szükséges létesítmény megvalósítása, a mezőgazdasági termeléshez szükséges gazdasági épület létesítése stb.

²⁷ *Termőföld végleges más célú hasznosításának engedélyezése iránti kérelem*, in (2018.05.28.): <http://kormanyablak.hu/hu/feladatok/170/FOLDH00051>

²⁸ Tfv. 12. § (1) b) és c), ill. (2) e).

bejelenteni a művelési ág megváltoztatását, és a bejelentés alapján kerül sor az ingatlanra a művelés alól kivett területre történő átvezetésére.²⁹ A termőföld végleges más célú hasznosítása esetén egyszeri földvédelmi járulék fizetésének a kötelezettsége áll fenn, amelynek összegét az érintett földterület minőségének és aranykorona-értékének függvényében állapítják meg.³⁰ „A földvédelmi járulék gazdasági jellegű eszköz, amely arra ösztönöz, hogy csak gyengébb minőségű termőföld, illetve minél kisebb terület hasznosítására kerüljön sor.”³¹

3. A konklúziók és a javaslatok

Amint a fentebbi elemzésből is kitűnik, a zártkertek esetében is érvényesülnek az általános földvédelmi követelmények néhány speciális szabály mellett, azonban azok figyelmen kívül hagyására igencsak tág mozgástér mutatkozik, amely meglátásom szerint annak köszönhető, hogy túlnyomórészt még mindig rendszeridegen elemként tekintenek ezen területekre, s csupán kényszermegoldások születnek. Ezek mindössze ideiglenesen jelentenek valamiféle javulást, de az átfogó és kézzelfogható eredmények hiányoznak. Némiképpen előrelépést jelent a bevezetésben már említett nemzeti pályázat, amely a Zártkert Program elnevezést viseli. Ennek keretében 2 milliárd forint hazai forrású keretösszeget különítettek el, amelyből projektenként legfeljebb 10 millió forint vissza nem térítendő támogatásra pályázhatnak az önkormányzatok. A mezőgazdaság szempontjából a támogatható beruházások közül a gyümölcsfa-és/vagy szőlőtelepítés emelendő ki, a további négy célterület³² inkább közvetetten hoz magával bizonyos előnyöket a növénytermesztéssel összefüggésben.³³

Annak érdekében, hogy a zártkerti földterületek újra fontos részét képezzék a magyar mezőgazdaságnak, számos megoldási javaslat fogalmazódott meg bennem a kutatásom során, amelyek hol kisebb, hol nagyobb mértékben segíthetnék, hogy ezek a földek visszanyerjék mezőgazdasági rendeltetésüket. A javaslatok két csoportba sorolhatóak attól függően, hogy a földvédelem kérdéseihöz vagy a támogatásokhoz kapcsolódnak-e.

A földvédelemhez kapcsolódó legfontosabb intézkedés az ellenőrzések számának és hatékonyságának a növelése lehetne. Ugyan a Tfv. rögzíti, hogy az ingatlanügyi hatóság a földvédelmi eljárás, illetve a földvédelmi szakkérdés vizsgálata során minden esetben helyszíni szemlét tart,³⁴ azonban célszerű lenne a rendszerváltozás előtti szabályozásból átvenni az ún. határszemléket, amelyeket a járási hivatalok földhivatali osztályának munkatársai bonyolíthatnának le, s azokról

²⁹ *Termőföld végleges más célú hasznosítása iránti kérelem.*

³⁰ Orlovits 2013, 33-34.

³¹ Fodor 2014, 204.

³² Ilyen például: vadkerítés létesítése, villamosenergia-ellátáshoz kapcsolódó fejlesztések, kút létesítése stb.

³³ *Megjelent a Zártkert Program pályázati felhívása*, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/kornyezetugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/zartkert-program-palyazati-felhivasanak-megjelenese> (2018.05.28.)

³⁴ Tfv. 7. § (2) bek.

jegyzőkönyvet készítenének. A rendszeres ellenőrzéseket olyan időben kellene elvégezni, hogy az időszerű mezőgazdasági munkák pótlásáról még gondoskodni lehessen.³⁵ Ezek mellett rendkívüli ellenőrzések bevezetése is indokolt lehet, amelyeket a megyei földhivatalok által elkészített ellenőrzési tervben foglalt prioritások alapján kellene elvégezni. Megfontolandó lenne, hogy a mezőőrök és a hegyőrök is tarthassanak szemléket, és észrevételeikkel segítsék a földhivatalok munkáját. A földvédelemhez kapcsolódóan további de lege ferenda javaslatom az volna, hogy az I. és II. minőségi osztályba tartozó földet semmilyen esetben se lehessen más célra hasznosítani, tehát az ingatlanügyi hatóság az erre irányuló kérelmeket érdemi vizsgálat nélkül elutasítaná. Bár a Tfv. 11. § (1) bekezdése alapján a termőföldet más célra csak kivételesen és elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételével lehet felhasználni, ezt túl általános megfogalmazásnak tartom, szükség lenne egzaktabb rendelkezésekre, amelyek a kiváló minőségű földeket fokozott védelemben részesítik. Ezen túlmenően, indokoltnak tartanám, hogy az Fftv. 13. § (3) bekezdésének g) pontját hatályon kívül helyezzék, hiszen túlságosan is megengedőnek látszik a törvény azzal, hogy a tulajdonszerzéstől számított 5 éven belül kivételként mégiscsak lehetővé teszi a mezőgazdasági földek más célú hasznosítását, amennyiben az lakóépület létesítésére irányul. Ez akár visszaélésekre is lehetőséget adhat, főleg egy zártkerti ingatlan vonatkozásában, ahol így is csökkenő tendenciát mutat a rendeltetészerű földhasználat kívánalma. A hasznosítási kötelezettség elmulasztásának zártkertekre vonatkozó speciális joghátrányával kapcsolatban érdemes lenne további szigorítást bevezetni, mégpedig azzal, hogy a zártkerti ingatlan szociális földprogramba történő másodszori bevonása után a kérdéses zártkerti ingatlan vonatkozásában indokolt lenne a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet részére ipso iure vételi opciót engedni. Ugyan ez fokozottan súlyos jogkövetkezménynek tűnhet, de vélelmezni lehetne, hogy az eredeti tulajdonos nem kívánja a továbbiakban hasznosítani a földet, hacsak az ellenkezőjét nem bizonyítja. Mindezek a rendelkezések jelentős előrelépést jelenthetnének a zártkertek, de akár általában véve a külterületi mezőgazdasági földek területnagyságának csökkenését illetően is.

A földvédelmi szabályok változtatásai mellett – véleményem szerint – pozitív gazdasági ösztönzőknek is nagyobb teret kellene engedni. A támogatásokhoz fűződő leghatékonyabb fejlődést az jelenthetné, hogy a zártkerti területek tekintetében ne csak az önkormányzatok nyújthassanak be nemzeti támogatásokra pályázatot, hanem maguk a zártkerti ingatlanok tulajdonosai is. Ugyan az Európai Unió általi finanszírozás keretében erre számos lehetőség kínálkozik, azonban a zártkerti parcellák kisebb területe (javarészt legfeljebb 6000 m²-esek) mégis akadályt jelenthet az uniós támogatások igénylésére a parcellák összevonásának hiányában. A nemzeti támogatás legfőbb prioritása a rekultivációs célok előtérbe helyezése lehetne, azaz a már tárgyalt Zártkert Programban is megjelenő szőlő- és gyümölcs telepítés. A már rendeltetésének megfelelően művelt zártkertek esetében pedig a termelékenység javítását célozhatnák meg különféle dologi kiadások megtérítésével, gondolva itt a növényvédőszerre, a trágyázásra vagy éppen üvegházak létesítésére.

³⁵ Koronczy Miklós – Mészáros István: *Földügyi szakigazgatás II.*, Földmérési Intézet, 1983, 120.

A zártkertekhez kapcsolódóan ebben a munkámban csupán a problémák egy kis szeletét igyekeztem feltárni, azonban úgy gondolom, hogy a kérdéskört időszerű lenne átfogóan és eredeti funkciójának megfelelően kezelni: vagy a zártkert mint terminus technicus érintetlenül hagyásával, de sajátos és komplex szabályozás kidolgozásával, vagy azzal, hogy a zártkert fogalmát megszüntetik külterületté minősítésükkel. A konklúzióknak mindkét esetben ugyanannak kell lennie: a mezőgazdasági földterület rohamos csökkenését legalább a jogszabályi környezet ne segítse elő a 200 ezer hektárnyi zártkerti ingatlan eltékozlásával, ha már az iparosodás és az urbanizálódás ezt megteszi helyette.

Iлона GÖRGÉNYI*
Protection of the environment through criminal law considering the european
standards**

Introduction

The concept of protecting environment by criminal law is quite new and goes back to the seventies.¹ Since 1972, the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm),² many countries have been active in the protection of environment. There has been an important rise in the number of european/international documents.

In the European Union there are many common challenges including environmental crime. With due consideration to the european environmental criminal law, it is need to take concerted action to protection of the environment.

The recent Decision 1386/2013/EU of the European Parliament and of Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'(hereinafter: *the 7th Environment Action Programme*)³ expressively contains: Pursuant to Article 191(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Union policy on the environment aims at a high level of protection.⁴ Furthermore the 7th Environment Action Programme should support the implementation, within the Union and at international level, of the outcomes of, and commitments undertaken at, the 2012 United Nations Conference on Sustainable

Iлона Görgényi: Protection of the environment through criminal law considering the european standards – Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 46-80 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.46

* dr. jur., PhD, dr. habil., full professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Criminal Law and Criminology, e-mail: bolilona@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Michael Faure: Law development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States, *Review of European Community and International Environmental Law*, 2017, 26/2, 139.

² United Nations Conferences on Environment were organized in every decade: United conference on Human Environment, Stockholm (1972), Stockholm plus ten Conference, Nairobi (1982), UN Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro (1992), World Summit on Sustainable Development, Johannesburg (2002), Conference on Sustainable Development, commonly known as the Rio+20 UN Conference, Rio de Janeiro (2012).

³ Decision 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'.

⁴ Preamble (20).

Development (Rio+20).⁵ The achievement of the objectives set out in the Seventh Environment Action Programme therefore requires the full commitment of the Member States and the relevant European Union institutions and the willingness to take responsibility for the delivery of the programme's intended benefits.⁶

The 7th Environment Action Programme listed nine priority objectives. The first three objectives were determined as *thematic priorities*: (a) protecting, conserving and enhancing the Union's natural capital; (b) turning the Union into a resource-efficient, green and competitive low-carbon economy; (c) safeguarding the Union's citizens from environment-related pressures and risks to health and well-being.⁷

The main goal and task of the criminal law is the protection of the constitutional rights. Many countries have elaborated the right to a healthy environment in the framework constitutional provisions. As for the environmental protection is concerned at constitutional level, regulations can be found in the new constitution entered into force in 2012. One hand the Article XX of the Fundamental Act of Hungary⁸ is relevant: (1) Everyone shall have the right to physical and mental health. (2) Hungary shall promote the effective application of the right referred to in Paragraph (1) by an agriculture free of genetically modified organisms, by ensuring access to healthy food and drinking water, by organising safety at work and healthcare provision, by supporting sports and regular physical exercise, as well as by ensuring the protection of the environment.

The right to a healthy environment is a part of the Fundamental Act of Hungary. The Article XXI is of great importance: (1) Hungary shall recognise and give effect to the right of everyone to a healthy environment. (2) Anyone who causes damage to the environment shall be obliged to restore it or to bear the costs of restoration, as provided for by an Act. (3) The transport of pollutant waste into the territory of Hungary for the purpose of disposal shall be prohibited.

Hungary recognizes and validates the rights of everyone to the healthy environment.

1. Role of criminal law, administrative law and civil law in the protection of environment

Focusing on the aims of environmental criminal law we have to accept the fact the absolute protection of the environment and ecological elements can not be the object of criminal law, because certain forms of environmental risks are permissible. Therefore only a relative protection of such ecological interests is possible.

⁵ Preamble (32).

⁶ Preamble 5.

⁷ Art. 2 (1) points a-c.

⁸ Fundamental Act of Hungary (25 April 2011).

Criminal, administrative and civil law approaches to addressing environmental crime in comparison⁹

	Criminal law approach	Administrative approach	Civil law suits
Aim	Punishment and deterrence; sometimes restoration or prevention of future harm Expression of strong moral disapproval of action	Prevention of future harm and/or restoration; some deterrent effect	Compensation and/or restoration; deterrence; in some jurisdictions punishment
Who initiates proceedings	Public prosecutor	Administrative authorities	Victims of environmental crimes and in some cases NGOs suing those who caused damage
Length of proceedings	Up to several years	Often possible for authorities to react quickly	Depending on the complexity of case, up to several years
Possibility of participation for victims of environmental crime and NGOs	Typically certain procedural rights for victims as individuals; sometimes, possibilities to bring a civil liability claim in criminal proceedings or to trigger additional investigative measures for NGOs	Divergent approaches in Member States, whether judicial review of the administrative authorities' conduct can be initiated only by those whose interests are affected or also e.g. by NGOs	Full participation of victims as claimants in proceedings; NGOs can be claimants in some Member States for certain types of damage
Investigatory work	Primary responsibility for bringing evidence with prosecutor; investigation techniques that can be used (e.g. wire-tapping) depend on type of crime	Authorities need to be able to demonstrate that factual requirements of a legal norm allowing administrative action are fulfilled	Parties responsible themselves for producing evidence to support their claims; limited number of types of evidence accepted
Threshold of proof	Criminal proceedings usually require a high threshold of evidence for conviction ("in dubio pro reo")	Compared to criminal proceedings necessary threshold of proof is lower	Typically lower threshold of proof than in criminal proceedings
Costs	Costs of proceedings born mostly by state; relatively high costs for the state due, among others, to high threshold of proof and length/complexity of proceedings	Typically lower costs for the state than in criminal proceedings, among others because of less complex proceedings	Relatively low costs for the state, but often high costs for the parties, as they are responsible for producing evidence

⁹ Synthesis of the Research Project "European Union Action to Fight Environmental Crime" EFFACE European Union Action to Fight Environmental Crime, 2016, 31.

Administrative and civil law must be the important tools in the protection of environment but they are not enough. Criminal law has also role to play in the field of protection of the environment as the ultimate tool (last resort). We often refer to the subsidiary role of criminal law. The XVth International Congress of Penal Law outlined in its Resolution on Crime against the Environment that ‘Consistent with the principle of restraint, criminal sanctions should be utilized only when civil and administration sanctions and remedies are inappropriate or ineffective to deal with particular offences against the environment’.¹⁰

In the area of environmental protection, especially criminal law and administrative law are generally linked. At international level three groups of environmental criminal offences exist regarding to the relationship between environmental criminal law and administrative law: (a) criminal offences absolutely dependent of administrative law, (b) criminal offences relatively dependent of administrative law and (c) criminal offences absolute independent of administrative law.¹¹

The administrative law makes determinations as to the extent of permissible pollution and acceptable risks in most environmental areas, frequently leaving to the administrative authorities the task of establishing the allowable level of pollution in individual cases. This connection of the environmental criminal law and the administrative law raises the problem, namely that the environmental offences will not be definite enough since they are also defined by the administrative law and the administrative authority actions. In some cases legislator only broadly determines the conditions for criminal liability, but leaves all the power to determine the detailed conditions to the administrative agencies. It seems problematic in the light of principle of legality. As far as the ‘lex certa’ principle is concerned it is the necessity to define criminal behaviour in a relatively precise way. There should be certainty in the definition of crimes against the environment. Conclusion: as far as possible, the criminal offences should be defined by criminal law and as far as possible the criminal law should function independently of the administrative law.

In cases of very serious pollution the link between the criminal and administrative law or decisions can be totally neglected. Administrative consent is irrelevant in those cases where environmental use causes death or serious injury to any person or which creates a significant risk of them. It is called *autonomous offence*. According to this third model serious environmental pollution can be punished even though the offender kept to the conditions of his licence.

¹⁰ Recommendation of Section I on Crimes against the environment, Application of the general part, in: XVth International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, 4-10 September 1994, *International Review of Penal Law*, 1995/1-2, 50.

¹¹ Günther Heine – Volker Meinberg: Environmental Criminal Law in Europe, in: Günther Kaiser – Hans-Jörg Albrecht (edit.): *Crime and Criminal Policy in Europe. Proceedings of the II. European Colloquium*, Freiburg, Max-Planck Institute for Foreign and International Penal Law, Vol. 43, 1990, 6-8, 22.

It can be found in different European documents, as well. For instance, in the Convention for the Protection of the Environment through criminal law.¹²

2. General features of the European standards in the field of environmental criminal law

It took eight years to elaborate *the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*, (hereinafter: Convention) under the umbrella of Council of Europe, passed in 1998 and it could be also signed from this year.

The Convention illustrates the emergence of a common policy and seeks to harmonize national legislation in the particular field of environmental offences. Although the Member States did not want to ratify and incorporate the above European Convention in their internal legal systems but in an indirect way, it still formed the basis of the legislative endeavours of the European Union. Here, it should be noted that *framework decision 2003/80/JHA of the Council of the European Union on the protection of the environment through criminal law* (hereinafter: Framework decision) includes in the preamble a reference to the European Convention, which was taken into account in the formulation of the provisions of the framework decision.¹³

The five ranges of criminal offences specified in this convention were also essentially adopted in both the above mentioned Framework decision and *Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law* (hereinafter: Directive).¹⁴

2.1. Difficulties of the EU legislation in the protection of the environment through criminal law

In 2000, at the proposal of Denmark, the *Council* elaborated a draft framework decision on the elimination of grave criminal offences of pollution.¹⁵ Parallel with this, the *Commission* also started elaborating legal statutes, and in 2001, it passed the (first) draft Directive on the protection of the environment through criminal law.¹⁶ The objective of the Commission was to ensure the more effective application of the environmental requirements through the community-level specification of the minimum list of criminal offences. This way, the issue of the protection of the environment through criminal law got into the focus of the competence debate between the Council and the Commission (struggle of ‘pillars’).

¹² Convention for the Protection of the Environment through Criminal law, Council of Europe, Strasbourg, 4 November, 1998.

¹³ Framework decision 2003/80/JHA on the protection of the environment through criminal law, par. (10) of preamble.

¹⁴ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and Council on the protection of the environment through criminal law.

¹⁵ The legal base being the Treaty on the European Union, particularly, Art. 29, e, Art. 31 and section 2 b, Art. 32 thereof. By that time the European Convention of the Council of Europe was signed by 11 countries: Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Luxembourg, Sweden, Austria and Romania but no ratification had occurred as yet.

¹⁶ The legal base: Art. 175 (1) of the Treaty establishing the European Community.

On 27 January, 2003 the Council did not discuss the first draft Directive¹⁷ but it passed the framework decision on the protection of the environment through criminal law. On 15 April, 2003, with the support of the European Parliament, the Commission turned to the European Court of Justice in the issue of the division of competences between the first and third pillars due to the violation of Arts 174-176 of the Treaty on the European Community.

With respect to environmental criminal law, in the issue of the conflict and debate of Framework decision versus Directive, European Union versus European Community,¹⁸ that is, that of the two legal bases established simultaneously, with its ruling on 13 September, 2005¹⁹, the European Court of Justice annulled framework decision 2003/80/IB with reference to formal reasons and pursuant to Art. 175 of the Treaty on the European Community, due to the use of undue authority.

This decision of the European Court essentially marked the beginning of the period of 'no action' in the field of European environmental criminal law. Until the endorsement of the Directive, the basic rights debate on the protection of the environment through criminal law and the elimination of the conflicts of competence took another eight years.

The Directive was based on conservative regulatory philosophy and includes nine criminal offences. There is the substantial content difference from Framework decision, according to which Directive does not include an autonomous criminal offence against the environment, which represents a step back. Therefore, every state of affairs includes the illegality of conduct as an immanent element in addition to the introductory part of Art.3, that is, commitment with intention or at least, with grave carelessness [section a.), Art. 2].²⁰ In the Directive, in comparison with the Framework decision, the concept of illegality was extended with the reference to the Euratom Treaty.

¹⁷ Ligeti Miklós: Környezetvédelmi büntetőjog, in: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (edit.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008, 621.

¹⁸ More details: Kovács Ágnes: A környezet büntetőjogi védelmének közösségi szabályairól, *Belügyi Szemle* 2005/5, 123-132; Laczi Beáta: „Irányelv kontra kerethatározat”, *Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban*, *Magyar Jog*, 2006/10, 577-590; Farkas Ákos: Az Európai Unió büntetőjog fejlődésének újabb állomásai, in: *Tanulmányok Dr. Dr.h.c. Horváth Tibor professor emeritus 80. születésnapja tiszteletére, Bűnügyi Tudományi Közlemények 8*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2007, 483-507; Kóthalmi László: Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái, *Rendészeti Szemle*, 2009/1, 42-63; Görgényi Ilona: A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 94-105.

¹⁹ Case No. C-176/03 Commission versus Council (ECR, 2005, I-07879).

²⁰ Article 2 (a): 'Unlawful' means infringing:

- (i) the legislation adopted pursuant to the EC Treaty and listed in Annex A; or
- (ii) with regard to activities covered by the Euratom Treaty, the legislation adopted pursuant to the Euratom Treaty and listed in Annex B; or
- (iii) a law, an administrative regulation of a Member State or a decision taken by a competent authority of a Member State that gives effect to the Community legislation referred to in (i) or (ii).

In the field of conservation, the legal base of Community attitude concerning nuclear activities is Chapter III of the Euratom Treaty. The Directive had to be transposed by Member States by 26 December 2010.

Within two years, the European Court of Justice passed two relevant rulings in relation to the present issue had an impact on European criminal law, the whole of environmental criminal law and on the legislation of Member States.²¹

2.2. Environmental provisions in the EU Treaties

The Charter of Fundamental Rights of the EU²² has a legally binding value by means of Art.6 of the Treaty on European Union (TEU). In the light of the Article 37 of the EU Charter, a high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development.

*Environmental Provisions in the EU Treaties*²³

<i>Treaty of the European Union</i>	
Art. 3, par 3 TEU (ex art. 2 TEU)	Aims of the EU (including sustainable development, high level of protection and improvement of quality of environment)
Art. 21 para 2 sub d and f TEU (ex art 36 TEU)	In external policies the EU shall foster sustainable development and participate to the promotion of international measures aimed at preserving the quality of the environment
<i>Treaty on the Functioning of the European Union</i>	
Art. 4 TFEU	Shared competence list, principle of sincere cooperation.
Art 11 TFEU (ex Art. 6 ECT)	Principle of integration, sustainable development.
Art. 13 TFEU (ex protocol 10 annex to the Treaty of Amsterdam)	Integration of animal welfare.
Art. 34 TFEU (ex Art. 28 ECT)	Prohibition of quantitative restrictions on imports
Art. 36 TFEU (ex Art. 30 ECT)	Exception to the prohibition of Art. 34 in relation to the protection of health and life of humans, animals and plants
Art. 114 TFEU (ex Art. 95 ECT)	Internal market
Art. 191 (ex Art. 174 ECT)	Protection of environment: Principles and Goals
Art. 192 (ex Art. 175 ECT)	Legal basis for decision-making in the environmental action
Art. 193 (ex Art. 176 ECT)	More stringent national measures and National funding of environmental measures.

²¹ There was framework decision 2005/667/JHA of the Council on the strengthening of the criminal law frame necessary for the implementation of the legal statutes on pollution from ships, and Directive 2005/35/EK of the European Parliament and Council on the pollution from ships and on the introduction of sanctions to be applied to violations of the law. Council framework decision 2005/667/JHA, supplementing directive 2005/35/EC with criminal law measures, was annulled by the the European Court of Justice on 23 October, 2007.

²² Charter of Fundamental Rights of The European Union (2012/C 326/02).

²³ EU Environmental Law and Environmental Crime: An Introduction EFFACE European Union Action to Fight Environmental Crime, 2015, 9-10.

2.3. Hungarian environmental criminal law in the light of the european union standards

In Hungary, for the sake of compliance with the legal harmonisation requirements of the European Union and the provision in framework decision 2003/80/IB, the legislator amended the states of affairs of criminal offences against the environment, listed in the former Criminal Code, with Act XCI of 2005, becoming effective as of 1 September, 2005. Recodified the legal states of affairs of criminal offences named 'Damaging the environment', 'Damaging nature' and 'Violation of the order of waste management'. Among other modifications, the restorative approach entered the field of environmental criminal law.²⁴ In the lightest and medium severe cases of the criminal offence of Damaging the environment, the legislature established a cause eliminating punishability and a cause making possible the unlimited mitigation of punishment for the case of 'in integrum restitutio' by the offender. There is a much higher interest in the protection of the environment and the restitution of environmental damage than in actual punishment.²⁵

However, due to framework decision 2003/80/JHA, annulled with the ruling of the European Court on 13 September, 2005, and for the sake of the adoption of directive 2008/99 of the European Community on the protection of the environment through criminal law, the supplementation of the individual states of affairs of criminal offences became justified. Only additions were necessitated by the earlier conformity with the framework decision of the definition of criminal offences by the Act CLXI of 2010.

In the Act IV of 1978 on the Criminal Code offences of Damaging of the environment, Damaging of the nature and Violation of waste management regulation were listed in the Chapter XVI on Crimes against public order (Title IV: Crimes against public health). In the former Criminal Code offences of Poaching and Fish poaching were as parts of Cruelty to animals. Also Misuse of ozone-depleting substance was a form of Damaging of the environment. Besides them Misuse of radioactive materials, Misuse of the operation of nuclear facilities and Misuse of the application of nuclear energy could be found among crimes against public security (Chapter XVI, Title I).

Act C of 2012 as the new Hungarian Criminal Code came into force from 1 July, 2013. In the circle of domestic environmental criminal law, among others, a new regulative change has been taken. There is a separate Chapter (XXIII) on Criminal offences against the environment and nature, containing the following criminal offences: Damaging of the environment (Section 241), Damaging of the nature (Section 242-243), Cruelty to animals (Section 244), Poaching game (Section 245), Poaching fish

²⁴ Art. 280 (4) of Act IV. of 1978 on Criminal Code.

²⁵ Restorative Justice in criminal cases is a part of dual criminal policy. In Hungary the so called 'dual criminal policy' started in 2003. One hand is characterised by the preference for alternative sanctions, diversional solutions, mediation etc. The other hand the domestic criminal policy can be characterised by a neorepressive approach. In Hungary, both trends of criminal policy and law are present.

(Section 246), Organization of illegal animal fights (Section 247), Violation of waste management regulations (Section 248), Misuse of ozone-depleting substance (Section 249), Misuse of radioactive materials (Section 250), Misuse of the operation of nuclear facilities (Section 251), Misuse of the application of nuclear energy (Section 252).

3. Some issues of the criminal responsibility for environmental offences

Environmental compliance assurance is very important. It is need to enforce compliance through environmental criminal law liability. The title of Article 3 of the Directive is 'Offences' but only simply conducts are listed in nine points instead of defining of environmental offences.

3.1. Offences with result versus offences without result in the environmental criminal law

In case of offence with result, it is not enough to violate any forbidding regulation only, because for the fulfilment of the criminal offence result is also required (actual damage of the environment, pollution of the environment). There are some difficulties concerning application of the harm causing environmental criminal offence based on environmental damage.

Causing of the environmental damage is very often depends on the time and place, because it can be arised in the given time at the given place, but it would have not been fulfilled at the same place but in a different time or at a different place. Besides it can be cumulative criminal offence, for example the pollution of water. Because of the complex connections, accumulation and addition effects difficulties arise regarding proof of causality and proof of guilt (subjective elements) covering environmental harm and causality, too. It is not unusual either that the environmental damaging effect can only be proved by scientific analysis. At the same time it is also important to foresee the possible consequences of the environmental damaging behavior in case of *dolus directus*, *dolus eventualis* (intentional acts) and *luxuria* (gross negligence).

In case of offence without result it was intended to solve difficult problems regarding criminal guilty mind covering environmental harm and causality. These offences do not require the actual harm. In this model the harm is not a prerequisite for criminal liability. It is enough for the fulfilment of these offences if the perpetrator violates (with fault/guilt) the obligations described in the administrative law or the administrative decisions. The disobedience against them is considered to be of such degree by the criminal law that offenders are punished without respect to the harmful effect. Anyone who operates without licence or violates licence conditions can be criminally liable. It is criminalization of activity which has constituted administrative violations and which is typically dangerous for the environment. In these cases there are no problems in connection with the definition of damage and giving proof of evidence but the endangering offences creates a simpler situation only apparently. Because of connection between environmental criminal law and administrative law it is one of the most debated questions.

3.2. Subjective elements of environmental offences

There are number of problems associated with use of criminal law in the protection of the environment. Many difficulties exist in proofing in general and especially proofing of 'mens rea' (guilty). That's why in some nations, mainly in common law countries for example England, strict liability has been used as a means of overcoming these difficulties. The price is violation of the principle of guilt.

The purpose of the Directive is to establish the criminal liability for different groups of environmental offences committed: (a) intentionally or (b) with serious negligence. With due consideration to not serious negligence, there is a question how far environmental offences can be crimes of strict liability.

In England common law offences generally requires 'mens rea'.²⁶ Apart from it there are very few common law offences of strict liability, because most part in statute. Where strict liability is imposed, a person can be convicted without proof of a mental element. Crimes of strict liability require no 'mens rea'.

Relating to above mentioned statement, in England most crimes of strict liability are defined in statute and the courts interpret the statute to make a decision whether an offence of strict liability (no fault-offence) has been created.²⁷

The development of strict liability dates from the nineteenth century. After the industrial revolution a great deal of regulatory legislation was enacted dealing with the new areas, for example: traffic, consumer protection, control of drugs, protection of the environment and so on. Many of these activities cause serious harms. It was said that proof of 'mens rea' have raised problems of law enforcement and could have undermined the efficiency of law. If 'mens rea' needed to be proved, the law would become a dead letter.

According to the principle of the English criminal law when statute is silent, at the point of fault requirements, there is a presumption that 'mens rea' is required to be proved. This presumption may not always apply in the case of environmental offences. In many cases there is no need to prove the state of mind of the polluter, the mere fact that the pollution occurred is sufficient for responsibility for an environmental offence. Over the years the courts have had to interpret the provisions on many occasions, deciding whether or not to insert a fault requirement. However, no legislation clearly indicates that 'mens rea' is or is not required. Deciding whether a crime is a crime of strict liability falls to the judges.

There are basically three grounds that a court may conclude that 'mens rea' is not required:²⁸ (a) *The wording of the legislation*: Where a statute creates an offence of 'causing' something, the courts adopt a common sense approach: no 'mens rea' is needed. (b) *The subject matter of the legislation*: Where the legislation deals with a field of activity in which the public has little choice whether to buy food, drink and breath the air or not, there will be a greater chance to refuse the presumption of 'mens rea'. (c) *Sanctioning*: If the offence is punishable with imprisonment, particularly, if the

²⁶ Latin term 'mens rea' means guilty mind.

²⁷ Richard J. Stafford: *Private prosecutions*, London, Shaw and Sons, 1989, 17.

²⁸ Stafford 1989, 20-25.

maximum term is severe, this suggests that the Parliament cannot have intended it to be one of strict liability. The larger the penalty the less likely the court is to treat the crime as one of strict liability. But it is not true that all offences of strict liability are minor offences carrying lesser penalties. Certain offences of strict liability are punishable severe penalties including imprisonment.²⁹

Even in those jurisdictions where strict liability is accepted, it has been criticised. The traditional argue against strict liability is that it is unjust. Besides it is controversial and confusing. Trouble about strict liability is that nobody knows how strict it is. From utilitarian argument point of view there is little evidence that strict liability makes people more careful.

3.3. Sanctioning

In all of member states imprisonment and pecuniary sanctions are at least available as possible sanction. Pecuniary sanctions generally refer to the fine as a traditional criminal law sanction. We know from several investigations that potential fine often already part of the calculation of expenses.

Fines and prison sentences for offences mentioned in the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and Council on the protection of the environment through criminal law (ECD) in various Member States³⁰

Member State	Art. 3 lit. b ECD	Art. 3 lit. d ECD	Art. 3 lit. g ECD
Estonia	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to three years – Fine (for natural persons: 30–500 daily rates; for legal persons: EUR 3 200 to EUR 16 mio) 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to one year – Fine (for natural persons: 30–500 daily rates; for legal persons: EUR 3 200 to EUR 16 mio) 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to five years – Fine (for natural persons: 30–500 daily rates; for legal persons: EUR 3 200 to EUR 16 mio)
France	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to seven years – Fine of up to EUR 150 000 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to two years – Fine of up to EUR 75 000 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to seven years – Fine of up to EUR 150 000
Germany	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to five years – Fine 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to five years – Fine 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to five years – Fine
Poland	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to five years – Restriction of freedom – Fine (for natural persons: EUR 25 to 175 000; for legal persons: EUR 250 to 1 210 000) 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of between six months and eight years – Restriction of freedom – Fine (for natural persons: EUR 25 to 175 000; for legal persons: EUR 250 to 1 210 000) 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to five years – Restriction of freedom – Fine (for natural persons: EUR 25 to 175 000; for legal persons: EUR 250 to 1 210 000)

²⁹ C. M. V. Clarkson: *Understanding criminal law*, London, Fontana Press, 1995, 112-113.

³⁰ Synthesis of the Research Project “European Union Action to Fight Environmental Crime” EFFACE European Union Action to Fight Environmental Crime, 2016, 32-33.

Slovakia	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to eight years – Fine (for natural persons: EUR 160 to 331 930; for legal persons: EUR 800 to 1 660 000) 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to ten years – Fine (for natural persons: EUR 160 to 331 930; for legal persons: EUR 800 to 1 660 000) 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of between six months and eight years – Fine (for natural persons: EUR 160 to 331 930; for legal persons: EUR 800 to 1 660 000)
Slovenia	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of between 30 days and twelve years – Fine 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of between 30 days and twelve years – Fine 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of between 30 days and five years – Fine
Spain	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of between six months and two years and – Fine from ten to 14 months 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of between six months and two years and – Fine from ten to 14 months 	<ul style="list-style-type: none"> – Acts relating to flora: – Imprisonment of between six months and two years or – Fine from eight to 24 months Acts relating to fauna: – Imprisonment from six months to two years or – Fine from eight to 24 months
Sweden	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to six years – Fine 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to six years – Fine 	<ul style="list-style-type: none"> – Imprisonment of up to six years – Fine

The European Convention offers the effective system of combination one hand the obligation to restore the environment and another hand the fine which is not or is not completely fixed in advance, such as the daily fine. The practical value of this pecuniary penalty is that an offender can be forced to perform court decision under the threat of daily fine which increases for every day's delay. Although the latter one is ambiguous. Returning back to the restoration of the environment, damages cause by environmental crimes are not immediately visible (accumulative results).

Besides the prohibition to exercise a certain profession or activity or revocation of licence may also be imposed. In the framework of alternative sanctions, community service may also be an example.

Confiscation as a criminal sanction is known in many countries too. Environmental crime is one of the most profitable criminal activity and criminal proceeds can be as high as in the case of drugs trafficking. Environmental crimes are combined with low detention rate and not serious sanction.

4. Evaluation of the Directive

The Directive and its history underlines the importance of harmonization of the environmental protection in the European Union. Environmental crimes can very often cause significant damage to the environment and they provide for high profits for offenders but relatively low risks of detection. That is why the environmental standards in the Directive need to be implemented in an affective way.

The preamble of the Directive includes the followings: In order to achieve effective protection of the environment, there is a particular need for more dissuasive penalties for environmentally harmful activities, which typically cause or are likely to cause *substantial damage* to the air, including the stratosphere, to soil, water, animals or plants, including to the conservation of species.³¹ This vague notion of substantial damage is for instance used in the definition of first,³² second,³³ fourth³⁴ and fifth³⁵ environmental acts.³⁶

Another examples are the notion of *non-negligible quantities*,³⁷ *negligible quantities*,³⁸ *negligible impact*,³⁹ *dangerous activities*, *dangerous substances* or *preparations*⁴⁰ and *significant deterioration*.⁴¹ These vague notions in criminal law are against the '*lex certa*' requirement following from *the principle of legality*.

The Directive also includes subjective requirement: *committed intentionally or with serious negligence*.⁴² However, the termination of '*mens rea*' is not included. In other words it requires at least serious negligence for criminal liability.

Article 3 of the Directive lists nine circles of acts against the environment. Only the most common environmental conducts are listed. However, additional offences are also relevant. It would be advisable to include them in a possible revision of the Directive.⁴³

Further problems are that the environmental crime is part of hidden crime and usually lack of immediate victim, making it so-called victimless crime, causing a problem for the detection of environmental offence.

³¹ Preamble (5).

³² Article 3 (a).

³³ Article 3 (b).

³⁴ Article 3 (d).

³⁵ Article 3 (e).

³⁶ Michael G. Faure: The implementation of the environmental crime directives in Europe, in: J. Gerardu – D. Grabiél – M. R. Koparova – K. Markowitz – D. Zaelke (edit.): *Ninth International Conference on Environmental Compliance and enforcement*, Washington, INECE, 2011, 368.

³⁷ Article 3 (c).

³⁸ Article 3 (f), (g).

³⁹ Article 3 (f), (g).

⁴⁰ Article 3 (d).

⁴¹ Article 3 (h).

⁴² Preamble (3).

⁴³ EnviCrimeNet Intelligence Project on Environmental Crime Report on Environmental Crime in Europe, (The Hague, 20.02.2015), 25.

According to the preamble of the Directive the experience has shown that the existing systems of penalties have not been sufficient to achieve complete compliance with the laws for the protection of the environment.⁴⁴

The Directive does not harmonize sanctions. It only includes general standard, that Member States shall take the necessary measures to ensure that the offences referred to in Articles 3 and 4 are punishable by *effective, proportionate and dissuasive criminal penalties*.⁴⁵

Confiscation or forfeiture of the proceeds of environmental crime should be emphasised. The latter one certainly adds to the effectiveness of sanctions.⁴⁶ This should take place in the case of revision, similarly to other documents.

5. Challenges

For strengthening the environmental chain of policy makers, prosecutors, judges and police officers, there are four key European Environment Networks: (a) IMPEL, the Network for the Implementation and Enforcement of EU Environmental Law, (b) ENPE, the European Network of Prosecutors for the Environment, (c) EUFJE, the EU Forum of Judges for the Environment, (d) EnviCrimeNet, the network of police officers focusing on tackling environmental crime.

On 12 February 2018 the *LIFE multiannual work programme* was accepted for 2018-2020.⁴⁷ In the framework of environmental compliance assurance and access to justice the following crimes were underlined in interest of supporting environmental compliance assurance:⁴⁸ (a) wildlife trafficking, (b) wildlife and nature crime, including illegal logging, (c) waste crime, (d) water pollution and/or illegal water abstraction, (e) air pollution.

The above mentioned program consists of two parts: sub-programme for Environment and sub-programme for Climate Action. The sub-programme for Environment includes three priority areas, including biodiversity.

⁴⁴ Preamble (3).

⁴⁵ Article 5.

⁴⁶ Ragnhild Sollund-Faure – Michael-Niels – J. Philipsen-Veening: *Conclusions and recommendations from the EFFACE Project on European action to Fight Environmental Crime*, EFFACE, 2017, 13.

⁴⁷ Commission Implementing Decision (EU) 2018/210 of 12 February 2018 on the adoption of the LIFE multiannual work programme for 2018-2020.

⁴⁸ Commission Implementing Decision (EU) 2018/210 of 12 February 2018 on the adoption of the LIFE multiannual work programme for 2018-2020, 34.

(a) The targets of the EU's 2010 Biodiversity Strategy were not met. The targets of the EU Biodiversity Strategy to 2020⁴⁹ will not be met without substantial efforts. Member States are supposed that the EU legislation must be improved by, for example, the use of *proportionate, effective and dissuasive penalties*.⁵⁰

The main causes of *biodiversity* loss are habitat destruction and degradation. The restoration, preservation and enhancement of ecosystem are very important in Natura 2000 areas. It is stressed that 65% of EU citizens live within 5 km of a Nature site, and 98% live within 20 km.⁵¹

In the centre of this strategy are biodiversity and ecosystem services. The restoration of ecosystems can have a positive impact on the mitigation of climate change. At the same time there is serious concern about the continuing loss of biodiversity and illegal trading. It is to be feared that the sturgeon fish can be killed in the Danube river by the illegal caviar trade.

Environmental crimes threaten Europe's iconic wildlife. Illegal wildlife trade is against the biodiversity. The illegal harvesting of wild birds is a big challenge. Besides it the other danger to sustainability is the illegal logging.

(b) The European Union is committed to fight *illegal logging and related trade*, which continues to be a persistent problem worldwide. The EU adopted the Regulation 995/2010/EU (the timber regulation, hereinafter the EUTR).⁵² Illegal logging is a pervasive problem of major international concern. It has a devastating impact on some of the world's most valuable remaining forests as well, and it threatens biodiversity. Penalties for infringements of the EUTR: the range of sanctions varies across the different Member States because some of them have enacted only administrative sanctions while others have made the violation of some obligations a *criminal offence*. The EUTR requires Member States to adopt *effective, proportionate and dissuasive* for infringements.

(c) In 2016, the Member States adopted the EU Action Plan against Wildlife Trafficking. It aims to tackle wildlife trafficking more effectively by 2020. Wildlife crime is a serious and growing threat to the environment, biodiversity and sustainable development. It is needed to create effective deterrents by strengthening criminal investigation, prosecution and sentencing.⁵³ The EU is a significant destination market and transit route for illegal wildlife trade but also a source of trafficking in certain European endangered species of flora and fauna.

⁴⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The Economic and Social Committee and Committee of the Regions – Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020, COM (2011) 244.

⁵⁰ European Parliament Resolution on the mid-term review of the EU's Biodiversity Strategy, 2015/2137 (INI), point 27.

⁵¹ European Parliament Resolution on the mid-term review of the EU's Biodiversity Strategy, 2015/2137 (INI), point L.

⁵² Regulation EU/995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market (the EU Timber Regulation), COM (2016) 74.

⁵³ European Resolution on EU action plan against wildlife trafficking, 2016/2076 (INI), point 17.

6. Final remarks

The practice of the Court of Justice of the European Union reflected in its ruling falling in the scope of environmental criminal law and passed on 13 September, 2005 was institutionalised in the Lisbon Treaty. The Lisbon Treaty made the authorisation of the European Union for criminal legislation unambiguous, that is, that the Union had the right to oblige Member States to elaborate criminal law regulations. In the field of criminal law, the European Parliament and Council may determine regulatory minimums with Directives. From the point of view of unified community regulations, the range of criminal offences set forth in the Lisbon Treaty [section (1), Art. 83 of the Treaty on the operation of the European Union]⁵⁴ may be unanimously extended by the Council, thus promoting the further unification of European environmental criminal law.

It is need to introduce stronger laws threatening *illicit wildlife trafficking* as a *serious crime* as other forms of transnational organized crime,⁵⁵ becoming one of the biggest and most profitable forms of organized cross-border crime. Wildlife trafficking financies and is closely linked with other forms of serious and organized crime.⁵⁶

Similarly the UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice resolution⁵⁷ encouraged its member states to make *illicit trafficking in forest products, including timber, and protected species of wild fauna and flora involving organized criminal groups a serious crime*.⁵⁸ Placing it on the same level as human trafficking and drug trafficking.

The European Parliament also insisted on taking action in the field of environmental crime in the final report of the EP Committee on organized crime, corruption and money laundering.⁵⁹ Corruption flues organized crime and is particularly rife with wildlife trafficking. However, there is a big challenge at international, regional and national level, because there is no unambiguous definition of organized crime, including organized environmental at this time.

⁵⁴ Terrorism, trafficking in human beings and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, computer crime and organized crime.

⁵⁵ European Resolution on EU action plan against wildlife trafficking, 2016/2076 (INI), point 17.

⁵⁶ European Resolution on EU action plan against wildlife trafficking, 2016/2076 (INI), point A.

⁵⁷ The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice-Resolution 23/1 (2014) Strengthening a targeted crime prevention and criminal justice response to combat illicit trafficking in forest products, including timber

⁵⁸ United Nations Convention against transnational organized crime: Article 2, paragraph (b): „Serious crime” shall mean conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty.

⁵⁹ The Committee on Organised Crime, Money Laundering and Corruption of the European Parliament – Report on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken (2013/2107(INI).

The EU Agenda on security for 2015-2020⁶⁰ identifies *wildlife crime as a form of organized crime* that must be tackled at EU level by reviewing of the existing legislation on environmental crime and considering further *criminal sanctions*.

⁶⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The Economic and Social Committee and Committee of the Regions - The European Agenda on Security, COM(2015) 185, point 3.2.

GÖRGÉNYI Iлона*
Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel**

Bevezetés

A környezet büntetőjog általi védelme meglehetősen újnak tekinthető, amelyről az 1970-es évektől beszélhetünk.¹ Az ENSZ 1972. évi stockholmi környezetvédelmi konferenciája óta² sok ország aktív e területen. S a nemzetközi/európai dokumentumok számában jelentős emelkedés következett be.

Az Európai Unióban sok közös kihívás létezik, ideértve a környezeti bűnözést is. Az európai környezetvédelmi büntetőjogra figyelemmel együttes fellépés szükséges a környezet védelme érdekében.

A 2020-ig tartó időszakra szóló, a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című általános uniós cselekvési programot tartalmazó, az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (a továbbiakban: *hetedik környezetvédelmi cselekvési program*)³ kifejezetten tartalmazza, hogy az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 191. cikkének (2) bekezdése szerint, az uniós környezetpolitika célja a védelem magas szintjének biztosítása.⁴ A hetedik környezetvédelmi cselekvési programnak uniós és nemzetközi szinten is támogatnia kell a fenntartható fejlődésről rendezett 2012. évi ENSZ-konferencia (Rio+20) eredményeinek és az ott tett vállalásoknak a végrehajtását.⁵

Iлона Görgényi: Protection of the environment through criminal law considering the european standards – Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 46-80 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.46

* dr. jur., PhD, dr. habil., egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék, e-mail: bolilona@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Michael Faure: Law development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States, *Review of European Community and International Environmental Law*, 2017, 26/2, 139.

² Az ENSZ környezetvédelmi konferenciák tíz évenkénti szervezése: United conference on Human Environment, Stockholm (1972), Stockholm plus ten Conference, Nairobi (1982), UN Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro (1992), World Summit on Sustainable Development, Johannesburg (2002), Conference on Sustainable Development, commonly known as the Rio+20 UN Conference, Rio de Janeiro (2012).

³ A Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról (2013. november 20.).

⁴ Preambulum (20).

⁵ Preambulum (32).

A hetedik környezetvédelmi cselekvési programban meghatározott célkitűzések eléréséhez szükség van a tagállamok és az érintett uniós intézmények maradéktalan kötelezettségvállalására és arra, hogy vállalják a felelősséget a programtól várt előnyök megvalósításáért.⁶

A hetedik környezetvédelmi cselekvési program kilenc célkitűzést tartalmaz, amelyek közül az első három az ún. tematikus prioritásokat jelentik: (a) az Unió természeti tőkéjének védelme, megőrzése és fejlesztése; (b) erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes, karbonszegény uniós gazdaság kialakítása; (c) az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól.⁷

A büntetőjog fő célkitűzése és feladata az alkotmányos jogok védelme. Sok országban szerepel az alkotmány rendelkezései körében az egészséges környezethez való jog. A környezet védelmét illetően a magyar rendelkezések a 2012. évben hatályba lépett új alkotmányban találhatóak. Egyrészt Magyarország Alaptörvényének⁸ a XX. cikke releváns: (1) Mindenkinnek 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.

Az egészséges környezethez való jog része Magyarország Alaptörvényének, s nagy jelentőséggel bír a XXI. cikk: (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. Magyarország elismeri és szentesíti mindenkinnek a jogát az egészséges környezethez.

1. A büntetőjog, a közigazgatási jog és a polgári jog szerepe a környezet védelme terén

A környezetvédelmi büntetőjog célkitűzéseire koncentrálna kiemelés igényel, hogy a környezet és a környezeti elemek abszolút büntetőjogi védelme nem lehet a büntetőjog feladata, mert a környezetterhelések bizonyos formái megengedettek. Ezért csupán az ökológiai érdekek relatív védelme lehet célkitűzés.

⁶ Preambulum (5).

⁷ 2. cikk (1) bek. a)-c) pontok.

⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április. 25.).

A büntetőjogi, a közigazgatási jogi és a civiljogi megközelítések összehasonlítása a környezet elleni bűncselekményekkel összefüggésben⁹

	Büntetőjogi megközelítés	Közigazgatási jogi megközelítés	Civiljogi perek
Cél	Büntetés és elrettentés; esetlegesen helyreállítás vagy az újabb bűncselekmény megelőzése A cselekmény erős morális elítélésének kifejezése	A jövőbeni károkozás megelőzése és/vagy helyreállítás; enyhe elrettentő hatás	Kompenzáció és/vagy helyreállítás; elrettentés; néhány jogrendszerben szankció
Ki indítja meg a pert	Ügyész	Közigazgatási hatóságok	A környezet elleni bűncselekmények áldozatai és néhány esetben nem kormányzati szervek indítanak pert a károkozók ellen
Az eljárás hossza	Több év is lehet	A hatóságok gyakorta gyorsan reagálnak	Az eset komplexitásától függ, akár több év is lehet
A környezet elleni bűncselekmények áldozatainak és a nem kormányzati szervezetek a részvételi lehetősége	Az áldozatok, mint személyek tipikusan meghatározott eljárási jogok birtokában vannak; esetlegesen lehetőségük van polgári igény érvényesítésére a büntetőeljárás során vagy további nyomozás lefolytatására a nem kormányzati szervek részére	A tagállamokban eltérő megközelítések léteznek attól függően, hogy a közigazgatási hatóságok tevékenységének bírósági felülvizsgálatát csupán azok indítványozhatják-e, akiknek ez jogos érdekét érinti vagy pl. a nem kormányzati szervek is	Az áldozatok, mint felperesek teljes részvétele az eljárásban; néhány tagállamban a nem kormányzati szervek is szerepelhetnek felperesként meghatározott károk esetében
Nyomozás	Elsődlegesen az ügyészé a bizonyíték szolgáltatásának felelőssége; a felhasználható bizonyítási eljárások (pl. telefonlehallgatás) a bűncselekménytől függenek	A hatóságoknak képesnek kell lennie demonstrálni, hogy a közigazgatási hatósági eljárást lehetővé tevő jogi normák követelményei teljesülnek	A feleknek saját maguknak kell beszerezniük a kérelmük alátámasztására szolgáló bizonyítékokat; a bizonyítékoknak csupán meghatározott fajtái használhatók fel

⁹ Synthesis of the Research Project “European Union Action to Fight Environmental Crime” EFFACE European Union Action to Fight Environmental Crime, 2016, 31.

A bizonyítottság minimális szintje	A büntetőeljárások során rendszerint magas szintű bizonyítottság szükséges az ítélet meghozatalához („in dubio pro reo”)	A büntetőeljáráshoz viszonyítva alacsonyabb szintű bizonyítottság szükséges	Tipikusan alacsonyabb szintű bizonyítottságra van szükség, mint a büntetőeljárások során
Költségek	Az eljárás költségeit többnyire az állam viseli; relatíve magas költségek vannak az állam számára, köszönhetően többek között a magas szintű bizonyítottság követelményének és az eljárások hosszának/komplexitásának	Tipikusan alacsonyabb költségekkel jár az állam számára, mint a büntetőeljárások, többek között a kevésbé komplex eljárásnak köszönhetően	Relatív alacsony költségek az állam számára, ám sokszor magas költségek a felek számára, miután az ő felelőségük a bizonyíték szolgáltatása

A közigazgatási jognak és a polgári jognak jelentős szerepe van a környezetvédelemben, de mindez nem elégséges. A környezet védelme terén a büntetőjog szintén szerepet játszik, a végső eszközt jelenti (last resort). Ezért gyakran kerül említésre a büntetőjog kiegészítő szerepe. A XV. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus határozatában hangsúlyozta, hogy „A mértékletesség elve alapján a büntető szankciók alkalmazására akkor kerüljön sor, amikor a polgári jogi és a közigazgatási jogi szankciók nem megfelelőek vagy hatástalanok bizonyos környezet elleni bűncselekményekkel szemben.”¹⁰

A környezetvédelem területén a büntetőjog közigazgatási joggal való kapcsolata általában szükségszerű. Nemzetközi szinten a környezet elleni bűncselekmények három csoportja különböztetendő meg a büntetőjog és a közigazgatási jog egymáshoz viszonyulására figyelemmel: (a) a közigazgatási jogtól abszolút függő bűncselekmények, (b) a közigazgatási jogtól relatíve függő bűncselekmények, (c) a közigazgatási jogtól abszolút független bűncselekmények.¹¹

A közigazgatási jog meghatározza a megengedett szennyezés és elfogadott kockázat mértékét a legtöbb környezetvédelmi területen, oly módon, hogy a szennyezés megengedett mértékének eldöntése a közigazgatási hatóságok jogkörébe tartozik. A környezetvédelmi büntetőjog és a közigazgatási jog ilyen összekapcsolódása problémát vethet fel, mert a környezeti bűncselekmények nem eléggé meghatározottak, mivel azok a közigazgatási jogon és a hatósági döntéseken is alapulnak. Bizonyos esetekben a jogalkotó csak a büntetőjogi felelősségre vonás kereteit határozza meg, a döntési jogkört a közigazgatási hatóságokra hagyva a konkretizált feltételek meghatározása terén. S ez problematikus lehet a legalitás elve tükrében.

¹⁰ Recommendation of Section I on Crimes against the environment. Application of the general part, in: XV.th International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, 4-10 September 1994, *International Review of Penal Law*, 1995/1-2, 50.

¹¹ Günther Heine – Volker Meinberg: Environmental Criminal Law in Europe, in: Günther Kaiser (szerk.): *Crime and Criminal Policy in Europe. Proceedings of the II. European Colloquium*, Freiburg, Max-Planck Institute for Foreign and International Penal Law, 1990, Vol.43, 6-8, 22.

A „lex certa” követelményre figyelemmel a büntetendő magatartás körülírásának egyértelműnek kell lennie. Szükséges a (törvényi) meghatározottság a környezeti bűncselekmények definiálása terén. A végső konklúzió az, hogy amennyire lehetséges, a bűncselekményeket a büntetőjognak kell meghatározni és amennyire lehetséges, a büntetőjognak a közigazgatási jogtól függetlenül kell léteznie.

Súlyos környezetszennyezés esetén a büntetőjog és a közigazgatási jog függetlenedhet egymástól. A közigazgatási beleegyezés (felhatalmazás) irreleváns azokban az esetekben, amikor a környezet igénybevétele halált vagy bárkinek súlyos testi sérülést okoz vagy azok konkrét veszélye áll fenn. Ennek megnevezése az *ún. autonóm bűncselekmény*. Ezen harmadik modell szerint, azaz amikor a súlyos környezeti bűncselekmény abszolút független a közigazgatási jogtól, az elkövető a közigazgatási engedély megléte esetén is büntethető. Az autonóm bűncselekmény megtalálható különböző európai dokumentumokban, így például „A környezet büntetőjog általi védelméről szóló egyezmény”-ben¹² is.

2. Az európai standardok általános jellemzői a környezetvédelmi büntetőjogban

A környezet büntetőjogi védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) megalkotása – amelyet 1998-ban, az Európa Tanács égisze fogadtak el, – nyolc évet vett igénybe, s az aláírásra ugyancsak 1998. évtől nyílt lehetőség.

Az Egyezmény a közös politika szükségességét illusztrálja és törekszik a nemzeti jogalkotások harmonizációjára, bizonyos környezeti bűncselekményekkel kapcsolatban. A konvenciót azonban a tagállamok nem siettek ratifikálni és átültetni a belső jogukba, de – közvetett módon – az európai uniós jogalkotási törekvéseknek mégis az alapját képezte. Így kiemelendő, hogy az Európai Unió Tanácsának *a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB kerethatározata* (a továbbiakban: Kerethatározat) a preambulumban tartalmazza az Egyezményre történő utalást, amelyet figyelembe vettek a Kerethatározat rendelkezéseinek megfogalmazásakor.¹³

Az Egyezményben meghatározott öt bűncselekményi kör lényegében átkerült a fenti Kerethatározatba és *a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelv*be (a továbbiakban: Irányelv)¹⁴ is.

¹² Convention for the Protection of the Environment through Criminal law. Council of Europe, Strasbourg, 4 November, 1998.

¹³ A Tanácsnak a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB kerethatározata a preambulumban, a (10) bekezdésben a következőket tartalmazza: 1998. november 4-én az Európa Tanács elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló egyezményt, amelyet figyelembe vettek a jogi eszköz rendelkezéseinek megfogalmazásakor.

¹⁴ 2008/99/EK irányelv a környezet büntetőjog általi védelméről.

2.1. Unió jogalkotási nehézségek a környezet büntetőjog általi védelme terén

Dánia javaslatára a *Tanács* 2000. évben kerethatározat-tervezetet dolgozott ki a súlyos környezetkárosító bűncselekmények leküzdéséről, s ugyanezen évben megállapodott annak elfogadásáról.¹⁵ Ezzel párhuzamosan a *Bizottság* is jogszabályalkotásba kezdett és 2001. évben elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv-javaslatot.¹⁶ A Bizottság célja az volt, hogy biztosítsa a közösségi környezetvédelmi elvárások hatékonyabb alkalmazását a bűncselekmények minimumlistájának közösségi szintű meghatározásával. Ezáltal a környezet büntetőjogi védelmének kérdése a Tanács és a Bizottság közötti hatásköri vita középpontjába került („pillérek” harca).

A Tanács a fenti irányelv-tervezetet nem vitatta meg,¹⁷ hanem 2003. január 27-én elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló Kerethatározatot. Az Európai Parlament által támogatott Bizottság 2003. április 15-én az Európai Bírósághoz fordult, az első és a harmadik pillér közötti hatáskör megosztásának a kérdésében, az EKSZ 174-176. cikkeinek megsértése miatt.

A környezetvédelmi büntetőjog alakítását illetően az Irányelv versus Kerethatározat, az Európai Közösség kontra Európai Unió,¹⁸ azaz a párhuzamosan kialakult két jogalap összeütközése és vitája kérdésében az Európai Bíróság a 2005. szeptember 13-i ítéletével¹⁹ megsemmisítette a Kerethatározatot, formai, alaki indokokra figyelemmel és – az EKSZ 175. cikke szerint – hatáskör túllépése miatt.

Az Európai Bíróság ezen döntésétől kezdődően lényegében a „nem tevés” időszaka kezdődött az európai környezetvédelmi büntetőjog területén. Az Irányelv elfogadásáig az alapjogvita a környezet büntetőjog általi védelméről és a hatásköri konfliktus feloldásáról szintén nyolc évet vett igénybe.

¹⁵ Jogalap az Európai Unióról szóló szerződés, és különösen annak a 29. cikke, 31. cikk e.) pontja és 32. cikk (2) bek. b.) pontja. Ezen időpontig az Egyezményt 11 ország írta alá: Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Izland, Luxemburg, Svédország, Ausztria és Románia.

¹⁶ Jogalap az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikkének (1) bekezdése.

¹⁷ Ligeti Miklós: Környezetvédelmi büntetőjog, in: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008, 621.

¹⁸ Részletesebben: Kovács Ágnes: A környezet büntetőjogi védelmének közösségi szabályairól, *Belügyi Szemle* 2005/5, 123-132.; Laczi Beáta: „Irányelv kontra kerethatározat”, *Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban*, *Magyar Jog*, 2006/10, 577-590.; Farkas Ákos: Az Európai Unió büntetőjog fejlődésének újabb állomásai, in: *Tanulmányok Dr. Dr.h.c. Horváth Tibor professor emeritus 80. születésnapja tiszteletére*. Bűnügyi Tudományi Közlemények 8., Miskolc, Bíbor Kiadó, 2007, 483-507.; Kóhalmi László: Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái, *Rendészeti Szemle*, 2009/1, 42-63.; Görgényi Iлона: A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 94-105.

¹⁹ A Bíróság C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélete (EBHT 2005, I-07879).

Az Irányelv konzervatív szabályozási filozófián alapul. A Kerethatározattól eltérően az elfogadott Irányelv 9 bűncselekményt tartalmaz, de lényeges az a tartalmi eltérés, miszerint az Irányelvben nem szerepel autonóm környezet elleni bűncselekmény, amely visszalépést jelent. Ezért valamennyi tényállás immanens elemeként tartalmazza a 3. cikk bevezető része – a szándékosan vagy legalább súlyos gondatlansággal történő elkövetés mellett – a magatartás jogellenességét [2. cikk a) pont].²⁰ A jogellenesség fogalma az Irányelvben – összevetve a Kerethatározattal, – bővült az Euratom Szerződésre történő utalással. A környezetvédelem területén a nukleáris tevékenységekre vonatkozó közösségi fellépésnek a jogalapja az Euratom Szerződés III. fejezete. Az Irányelvnek való megfelelés határidejeként 2010. december 26. napja került meghatározásra.

Az európai büntetőjogra, a környezetvédelmi büntetőjog egészére és a tagállamok jogalkotására is kihatással volt az, hogy a témánk szempontjából két releváns döntése született az Európai Bíróságnak, két éven belül.²¹

2.2. A környezettel kapcsolatos rendelkezések az európai uniós szerződésekben

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának²² szoros kapcsolódási pontja jött létre az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkével. Az EU Charta 37. cikke értelmében a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós szakpolitikákba és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell a megvalósulásukat. A környezeti bűncselekményekkel szembeni fellépés komplex feladat.

²⁰ 2. cikk a) pont: „jogellenes”:

i. az EK-Szerződés értelmében elfogadott, az A. mellékletben felsorolt jogszabályok megsértése; vagy

ii. az Euratom-Szerződés hatálya alá tartozó tevékenységek tekintetében az Euratom-Szerződés értelmében elfogadott, a B. mellékletben felsorolt jogszabályok megsértése; vagy

iii. az i. és ii. pontban említett közösségi jogszabályokat alkalmazó tagállami törvény, közigazgatási rendelet vagy tagállami illetékes hatóság által hozott határozat megsértése.

²¹ Egyrészt a Tanácsnak a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó jogszabályok végrehajtásához szükséges büntetőjogi keret megerősítéséről szóló 2005/667/IB kerethatározatáról, másrészt az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről szóló 2005/35/EK irányelvről van szó. A 2005/35/EK irányelvet büntetőjogi intézkedésekkel kiegészítő 2005/667/IB tanácsi kerethatározatot az Európai Bíróság 2007. október 23-án megsemmisítette, nyomatékosítva azt is, hogy a Közösség hatásköre nem terjed ki a büntetések fajtájának és mértékének a meghatározására. S az irányelvet büntetőjogi szabályokkal kiegészítő kerethatározat megsemmisítése folytán keletkezett jogi hiátus megszüntetése érdekében javaslatot dolgoztak ki a 2005/35/EK irányelv módosításáról.

²² Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának 6. cikk (1) bekezdése értelmében – amely megfelel az EUSZ korábbi 6. cikkének, – Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.

Az európai uniós szerződések környezetvédelmi előírásai²³

Az Európai Unióról szóló szerződés	
EUSz. 3. cikk (3) bek. (Az EUSz. korábbi 2. cikke)	Az Unió céljai (ide értve a fenntartható fejlődést, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul)
EUSz. 21. cikk (2) bek. d) és f) pontok (Az EUSz. korábbi 36. cikke)	Az Unió külső tevékenysége által hozzájárul olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének megőrzésére irányulnak
Az Európai Unió működéséről szóló szerződés	
EUMSz. 4. cikk	Megosztott hatáskörök, az őszinte együttműködés alapelve.
EUMSz. 11. cikk (Az EKSz. korábbi 6. cikke)	Az integráció alapelve, fenntartható fejlődés.
EUMSz. 13. cikk (Az Amszterdami Szerződés korábbi 10. jegyzőkönyvének melléklete)	Az állatok kíméletére vonatkozó követelmények integrációja.
EUMSz. 34. cikk (Az EKSz. korábbi 28. cikke)	A behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozások tilalma
EUMSz. 36. cikk (Az EKSz. korábbi 30. cikke)	A 34. cikk által felállított tilalom alóli kivétel az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme érdekében
EUMSz. 114. cikk (Az EKSz. korábbi 95. cikke)	Belső piac
EUMSz. 191. cikk (Az EKSz. korábbi 174. cikke)	Környezetvédelem: Alapelvek és Célok
EUMSz. 192. cikk (Az EKSz. korábbi 175. cikke)	A környezettel kapcsolatos döntés-hozatal jogalapja
EUMSz. 193. cikk (Az EKSz. korábbi 176. cikke)	Szigorúbb tagállami védintézkedések és a környezeti intézkedések nemzeti finanszírozása

2.3. A magyar környezetvédelmi büntetőjog az európai uniós elvárások tükrében

Magyarországon az európai uniós követelményeknek való megfelelés és a 2003/80/ IB Kerethatározatban foglaltak teljesítése érdekében a törvényhozó a 2005.évi XCI. törvénnyel módosította a korábbi Büntető Törvénykönyvben található környezet elleni bűncselekményeket 2005. szeptember 1. napjával. Újrakodifikálta a „Környetkárosítás”, a „Természetkárosítás” és „A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése” elnevezésű bűncselekmények törvényi tényállásait. A módosítások körében szerepelt a resztoratív megközelítés beiktatása is a környezetvédelmi büntetőjogba.²⁴ A Környetkárosítás legenyhébben és közepes súlyossággal büntetendő eseteiben a jogalkotó bevezette a büntetés mellőzésének és korlátlan enyhítésének a lehetőségét az elkövető általi 'in integrum restitutio' esetén. Arra figyelemmel, hogy nagyobb érdek fűződik a környezet védelméhez és a környezetkárosítás helyreállításához, mint a tényleges megbüntetéshez.²⁵

²³ EU Environmental Law and Environmental Crime: An Introduction EFFACE European Union Action to Fight Environmental Crime, 2015, 9-10.

²⁴ 1978.évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 280. § (4) bekezdés.

²⁵ A büntető ügyekben történő resztoratív igazságszolgáltatás a kettős fejlődési iránnyal jellemezhető kriminálpolitika része. Magyarországon a kettős nyomtávú büntetőpolitika 2003.

Azonban az Európai Bíróság 2005. szeptember 13-i ítéletével megsemmisített 2003/80/IB Kerethatározat miatt és a környezet büntetőjogi védelméről szóló 2008/99 EK irányelv átültetése érdekében indokoltta vált az egyes bűncselekményi tényállások kiegészítése. A környezet elleni bűncselekmények meghatározásának korábbi kerethatározat-konform jellege és a Kerethatározat lényeges tartalmának átemelése a 2008/99/EK irányelvbe, kiegészítéseket tett csupán szükségessé, a 2010. évi CLXI. törvénnyel.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978.évi IV. törvényben a Környetkárosítás, Természetkárosítás és Hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekményeket a „Közrend elleni bűncselekmények” című, XVI. Fejezet tartalmazta (IV. Cím: A közegészség elleni bűncselekmények). Ezen korábbi büntető kódexben az Orvvadászat és Orvhalászat az Állatkínzás törvényi tényállásának része volt. Ugyancsak az ózonréteget lebontó anyaggal visszaélés büntetendővé nyilvánítása a Környetkárosítás bűncselekményi alakzatai között szerepelt. Továbbá a radioaktív anyaggal visszaélés, a nukleáris létesítmény üzemeltetésével visszaélés és az atomenergia alkalmazásával visszaélés a Közbiztonság elleni bűncselekmények körében voltak elhelyezve (XVI. fejezet, I. Cím).

Az új Büntető Törvénykönyv, a 2012. évi C. törvény 2013. július 1. napjától hatályos. A hazai környezetvédelmi büntetőjog körében új rendszertani, szabályozási változásra került sor. A korábbi Büntető Törvénykönyvben elszórtan elhelyezett környezet elleni bűncselekmények egy külön, önálló fejezetben találhatóak. A Környet és természet elleni bűncselekmények című XXIII. fejezet a következő 11 bűncselekményt tartalmazza:

Környetkárosítás (241. §), Természetkárosítás (242-243. §), Állatkínzás (244. §), Orvvadászat (245. §), Orvhalászat (246. §), Tiltott állatviadal szervezése (247. §), A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (248. §), Ózonréteget lebontó anyaggal visszaélés (249. §), Radioaktív anyaggal visszaélés (250. §), Nukleáris létesítmény üzemeltetésével visszaélés (251. §), Atomenergia alkalmazásával visszaélés (252. §).

3. A környezeti bűncselekmények miatti büntetőjogi felelősség egyes kérdései

A környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés biztosítása nagyon fontos és szükséges azoknak az érvényesítése a büntetőjogi felelősségre vonás igénybevételével is. Az Irányelv 3.cikke a „Bűncselekmények” címet viseli, de csupán a magatartások köreinek a felsorolása olvasható kilenc pontban.

évben kezdődött. Az egyik tendenciát az alternatív szankciók, a diverziós megoldások, a mediáció stb. képezik, a másik tendencia a neorepresszív megközelítéssel jellemezhető a hazai kriminálpolitikában.

3.1. Matriális versus immatriális bűncselekmény a környezetvédelmi büntetőjogban

Az eredményt tartalmazó környezet elleni bűncselekmények körében bizonytalanságok és komoly nehézségek merülhetnek fel az *okozati összefüggés* bizonyításakor. Amikor a tényállásban eredmény szerepel, az okozati kapcsolat megállapítása meglehetősen problematikus a tárgyi oldalon.

A környezetkárosodás bekövetkezése igen gyakran hely és idő függvénye, mert az adott helyen, adott időben bekövetkezett, de ugyanott más időpontban vagy máshol nem következett volna be. Ilyen kumulációs bűncselekmény lehet például a vízszennyezés. A komplex összefüggések, összegződő következmények és más hatások miatt gyakran merülnek fel bizonyítási nehézségek az okozatosság és a károsításra kiterjedő bűnösség (szubjektív elem) kapcsán is. Nem ritkán a környezetkárosítás hatása csak tudományos elemzéssel bizonyítható. Ugyanakkor büntetőjogi elvárás a környezetkárosítás esetén a (lehetséges) következmények előre látása a szándékosan (*dolus directus*, *dolus eventualis*) vagy tudatos gondatlansággal elkövetett bűncselekmények eseteiben.

A tényállásszerű eredményt nem tartalmazó (immatriális) bűncselekmény esetében célkitűzés az eredménnyel és az okozatossággal kapcsolatos különböző problémák megoldása arra figyelemmel, hogy a megvalósuláshoz nincs szükség eredményre. Az ilyen modell esetében a büntetőjogi felelősségre vonásnak nem feltétele az eredmény. Ilyen bűncselekmény megvalósulásához elegendő, ha az elkövető bűnösen megszegi a más jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt kötelezettséget vagy tilalmat. A bűnös magatartás valójában engedetlenség a jogszabályi előírásokkal vagy hatósági rendelkezésekkel szemben. Az ilyen s engedetlenséget a büntetőjog olyan mértékűnek tekinti, hogy a káros eredményre tekintet nélkül bünteti. Az engedély nélküli vagy az annak kereteit megsértő magatartás esetén bárki büntetőjogi felelősségre vonható. A hatósági előírásokat megsértő, illetve tipikusan környezetet veszélyeztető magatartás kriminalizálásáról van szó. Ezekben az esetekben az eredmény meghatározásával vagy bizonyításával kapcsolatos problémák nem merülnek fel. Az ilyen deliktumok azonban csak látszólag teremtenek egyszerűbb helyzetet. A környezetvédelmi büntetőjog közigazgatási joghoz (közigazgatási döntésekhez) való kötöttsége a legvitatottabb kérdések egyike.

3.2. A környezeti bűncselekmények szubjektív elemei

Számos probléma merül fel a büntetőjognak a környezet védelme érdekében történő alkalmazásakor. Sok nehézség jelentkezik a bizonyítás terén általában, s különösen a bűnösség bizonyítása kapcsán. Néhány országban, főleg a common law területen, így például Angliában az említett nehézségek leküzdése érdekében bevezették az ún. sztrikt felelősséget, amelynek azonban az „ára” a bűnösség elvének sérelme.

Az Irányelv a környezeti bűncselekmények különböző csoportjaira alapozza a büntetőjogi felelősséget: (a) szándékosan vagy (b) súlyos gondatlansággal történő elkövetés esetén. A nem súlyos gondatlansággal történő elkövetésre figyelemmel kérdésként merül fel, hogy milyen magatartás tekintendő sztrikt felelősséggel járó bűncselekménynek.

Angliában a common law bűncselekményeknek általában része a *`mens rea'*.²⁶ Kivételesen azonban néhány common law bűncselekmény is összekapcsolódik a sztrikt felelősséggel, de az ilyen bűncselekmény többnyire törvényen alapul. A sztrikt felelősség esetén az elkövető a szubjektív elem bizonyítása nélkül büntethető. A sztrikt felelősséggel járó bűncselekményeknek nem eleme a *`mens rea'*.

Ahogy arra utaltam, Angliában a legtöbb sztrikt felelősséggel járó bűncselekmény törvényben van meghatározva, és a bíróságok a törvény magyarázata alapján hozzák meg a döntést arról, hogy egy bűncselekmény sztrikt felelősséggel jár-e.²⁷

A sztrikt felelősség kialakulásáról a XIX. századtól beszélhetünk. Az ipari forradalmat követően a jogi szabályozás nagy arányban volt életbe léptetve olyan új területeken, mint a közlekedés, a fogyasztóvédelem, a kábítószerkontroll, a környezetvédelem stb. Az ilyen tevékenységek többsége komoly károkat okoz. Olyan álláspont került kialakításra, hogy a *`mens rea'* a jogszabály végrehajtása során problémákat vet fel és alááshatja annak hatékonyságát, s amennyiben szükséges a *`mens rea'* bizonyítása, a jog holt betűkké válna.

Az angol büntetőjogban alkalmazott elv szerint, amikor a törvényben nincs utalás a bűnösségi követelményre, akkor az a vélelem, hogy a *`mens rea'* bizonyítása szükséges. Ezt a vélelem nem mindig alkalmazandó a környezeti bűncselekmények esetén. Sok esetben nem szükséges bizonyítani a szennyező bűnösségét, mert a szennyezés megtörténéseinek pusztá ténye elégséges a környezeti bűncselekmény miatti felelősségre vonáshoz. A bíróságok az évek alatt számos alkalommal értelmezte a rendelkezéseket, annak érdekében, hogy szükséges vagy nem a bűnösségi követelmény beillesztése. Azonban nincs olyan jogi szabályozás, amely egyértelműen jelzi, hogy a *`mens rea'* szükséges-e vagy sem. Annak eldöntése, hogy sztrikt felelősséggel járó bűncselekményről van-e szó, a bíró feladata.

Annak, hogy a bíró olyan következtetésre jusson, hogy a *`mens rea'* bizonyítása nem szükséges, lényegében három alapozása van:²⁸ (a) *A jogi szabályozás szóhasználat*: Amikor például a bűncselekmény törvényi szövegezésében az „okozás” szerepel, a bíróság azt az általános megközelítést alkalmazza, hogy a *`mens rea'* nem szükséges. (b) *A jogi szabályozás tárgya*: Amikor olyan területet érint a jogi szabályozás, amely kapcsán az embereknek kevés választása van, hogy vásárol-e ételt vagy italt, avagy lélegzik-e, nagyobb az esély a *`mens rea'* elutasítására. (c) *A szankcionálás*: Amennyiben a bűncselekmény szabadságvesztéssel büntethető, különösen akkor, ha annak mértéke szigorú, ez azt jelzi, hogy a Parlamentnek nem állhatott szándékában a sztrikt felelősség körébe utalás. Minél nagyobb a büntetés, annál kisebb a valószínűsége annak, hogy a bíróság a bűncselekményt a sztrikt felelősségűek egyikének tekinti.

²⁶ A *`mens rea'* latin terminológia, jelentése bűnös tudat.

²⁷ Richard J. Stafford: *Private prosecutions*, London, Shaw and Sons, 1989, 17.

²⁸ Stafford 1989, 20-25.

Bár ez sem egyértelmű, mert ezek között súlyos büntetéssel, akár szabadságvesztéssel fenyegetettek is vannak.²⁹

Azon igazságszolgáltatásokban is, ahol elfogadott a sztrikt felelősség, kritikák fogalmazódtak meg, s a tradicionális ellenérv szerint az igazságtalan, valamint vitatható és bizonytalan. A sztrikt felelősséggel kapcsolatosan a probléma az, hogy senki nem tudja, mennyire sztrikt. Utilitarista érvelési szempontból kevés a bizonyíték arra, hogy ezen felelősségi forma következtében gondosabbá válnak az emberek.

3.3. Szankciók

Az EU tagállamokban a szabadságvesztés és a pénzbeli szankciók, mint lehetséges szankciók legalább alkalmazhatóak. Az utóbbi általában a pénzbüntetést jelenti a tradicionális büntetőjogban. Számos vizsgálatból tudjuk azonban, hogy a lehetséges pénzbüntetést már gyakran része a költségek kalkulálásának.

*A szabadságvesztés tartama és a pénzbüntetés mértéke a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelvben meghatározott bűncselekmények esetén a különböző tagállamokban*³⁰

Tagállam	Az Irányelv 3. cikk b) bekezdése	Az Irányelv 3. cikk d) bekezdése	Az Irányelv 3. cikk g) bekezdése
Észtország	<ul style="list-style-type: none"> – 3 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés (természetes személyek számára 30-500 napi tétel; jogi személyek számára: 3 200 €-től 16 millió €-ig) 	<ul style="list-style-type: none"> – 1 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés (természetes személyek számára 30-500 napi tétel; jogi személyek számára: 3 200 €-től 16 millió €-ig) 	<ul style="list-style-type: none"> – 5 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés (természetes személyek számára 30-500 napi tétel; jogi személyek számára: 3 200 €-től 16 millió €-ig)
Franciaország	<ul style="list-style-type: none"> – 7 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés: akár 150 000 € 	<ul style="list-style-type: none"> – 2 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés: akár 75 000 € 	<ul style="list-style-type: none"> – 7 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés: akár 150 000 €
Németország	<ul style="list-style-type: none"> – 5 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés 	<ul style="list-style-type: none"> – 5 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés 	<ul style="list-style-type: none"> – 5 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés
Lengyelország	<ul style="list-style-type: none"> – 5 évig terjedő szabadságvesztés – Személyes szabadság korlátozása – Pénzbüntetés (természetes személyek számára: 25 €-től 175 000 €-ig; jogi személyek számára: 250 €-től 1 210 000 €-ig) 	<ul style="list-style-type: none"> – 6 hónaptól 8 évig terjedő szabadságvesztés – Személyes szabadság korlátozása – Pénzbüntetés (természetes személyek számára: 25 €-től 175 000 €-ig; jogi személyek számára: 250 €-től 1 210 000 €) 	<ul style="list-style-type: none"> – 5 évig terjedő szabadságvesztés – Személyes szabadság korlátozása – Pénzbüntetés (természetes személyek számára: 25 €-től 175 000 €-ig; jogi személyek számára: 250 €-től 1 210 000 €-ig)

²⁹ C. M. V. Clarkson: *Understanding criminal law*. London, Fontana Press, 1995, 112-113.

³⁰ Synthesis of the Research Project “European Union Action to Fight Environmental Crime” EFFACE European Union Action to Fight Environmental Crime, 2016, 32-33.

Szlovákia	<ul style="list-style-type: none"> – 8 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés (természetes személyek számára: 160 €-től 331 930 €-ig; jogi személyek számára: 800 €-től 1 660 000 €-ig) 	<ul style="list-style-type: none"> – 10 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés (természetes személyek számára: 160 €-től 331 930 €-ig; jogi személyek számára: 800 €-től 1 660 000 €-ig) 	<ul style="list-style-type: none"> – 6 hónaptól 8 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés (természetes személyek számára: 160 €-től 331 930 €-ig; jogi személyek számára: 800 €-től 1 660 000 €-ig)
Szlovénia	<ul style="list-style-type: none"> – 30 naptól 12 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés 	<ul style="list-style-type: none"> – 30 naptól 12 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés 	<ul style="list-style-type: none"> – 30 naptól 5 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés
Spanyolország	<ul style="list-style-type: none"> – 6 hónaptól 2 évig terjedő szabadságvesztés, és – Pénzbüntetés 10-től 14 hónapig terjedő időtartamig 	<ul style="list-style-type: none"> – 6 hónaptól 2 évig terjedő szabadságvesztés, és – Pénzbüntetés 10-től 14 hónapig terjedő időtartamig 	<p>A növényvilághoz kapcsolódó bűncselekmények:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 6 hónaptól 2 évig terjedő szabadságvesztés, vagy – Pénzbüntetés 8-tól 24 hónapig terjedő időtartamig <p>Az állatvilághoz kapcsolódó bűncselekmények:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 6 hónaptól 2 évig terjedő szabadságvesztés, vagy – Pénzbüntetés 8-tól 24 hónapig terjedő időtartamig
Svédország	<ul style="list-style-type: none"> – 6 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés 	<ul style="list-style-type: none"> – 6 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés 	<ul style="list-style-type: none"> – 6 évig terjedő szabadságvesztés – Pénzbüntetés

Az Egyezmény kombinációs megoldásként tartalmazza egyrészt a környezet helyreállítására történő kötelezést, másrészt a nem vagy nem teljesen előre meghatározott olyan pénzbeli szankciót, mint a napi pénzbüntetés. Ennek gyakorlati előnye abban áll, hogy ki lehet kényszeríteni a bírósági döntés teljesítését azáltal, hogy a pénzüsszeg a késedelemnek megfelelően minden nap emelkedik. Azonban ez utóbbi szankció bizonytalan jellegű. Visszatérve a környezet helyreállításának megítélésére, a környezeti bűncselekmény által okozott kár nem mindig azonnal látható (kumulatív eredmény). Bizonyos foglalkozás vagy tevékenység gyakorlásától eltiltás, avagy engedély visszavonása szintén alkalmazandó. Az alternatív szankciók körében szóba jöhet például a közérdekű munkára kötelezés is.

A vagyonekobzás, mint büntetőjogi szankció szintén ismert sok országban. A környezeti bűncselekmények a „legjövödelmezőbb” bűnözői tevékenységek körébe tartoznak és az ilyen bűnözésből eredő jövedelem hasonlóan magas lehet, mint a kábítószer kereskedelem esetén. A környezeti bűncselekményekhez alacsony felderítési arány és nem súlyos szankciók kapcsolódnak.

4. Az Irányelv értékelése

Az Irányelv és a megalkotásának, alkalmazásának története nyomatékosítja a környezetvédelem harmonizációjának fontosságát az Európai Unióban. A környezeti bűncselekmények gyakran idéznek elő jelentős károsodást, nagy hasznot eredményeznek, miközben relatíve alacsony a bűnfelderítés kockázata. Ezért az Irányelvben szereplő elvárások hatékony módon történő végrehajtása szükséges.

A preambulum értelmében a környezet eredményes védelmének elérése céljából különösen szükség van fokozottan visszatartó erejű szankciókra az olyan környezetre káros tevékenységekkel szemben, amelyek jellemzően a levegő – beleértve a sztratoszférát –, a talaj, a vizek, az állatok vagy növények – beleértve a fajok megőrzését –, *jelentős károsodását* okozzák vagy okozhatják.³¹ A jelentős károsodás, mint határozatlan kifejezés fordul elő például a kilenc környezeti cselekmény köréből például az első,³² második,³³ negyedik³⁴ és ötödik³⁵ pontokban.³⁶ További példaként említendő a *nem elhanyagolható mennyiség*³⁷ *elhanyagolható mennyiség*,³⁸ *elhanyagolható hatás*,³⁹ *veszélyes tevékenység*, *veszélyes anyagok* vagy *készítménye*⁴⁰ és a *jelentős állagromlás*.⁴¹ Az ilyen fogalmak az anyagi jogi legalitás elvéből eredően nem felelnek meg a törvényi meghatározottság követelményének.

Az Irányelv szubjektív követelményként tartalmazza a szándékosan vagy súlyos gondatlansággal elkövetést,⁴² de a bűnös tudat meghatározását nem. Tehát a büntetőjogi felelősségre vonás megköveteli a legalább súlyos gondatlanság fennállását.

³¹ Preambulum (5).

³² 3.cikk a) pont.

³³ 3.cikk b) pont.

³⁴ 3.cikk d) pont.

³⁵ 3.cikk e) pont.

³⁶ Michael G. Faure: The implementation of the environmental crime directives in Europe, in: J. Gerardu – D. Grabiel – M.R. Koparova – K. Markowitz – D. Zaelke (edit.): *Ninth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*, Washington, INECE, 2011, 368.

³⁷ 3. cikk c) pont.

³⁸ 3. cikk f) és g) pont.

³⁹ 3. cikk f) és g) pont.

⁴⁰ 3. cikk d) pont.

⁴¹ 3. cikk h) pont.

⁴² Preambulum (3).

A 3. cikk a környezet elleni magatartások kilenc körét tartalmazza, de csupán a legjellemzőbb környezet elleni cselekmények vannak felsorolva. Azonban további magatartások szintén relevánsak lehetnek. Az Irányelv revíziója során ezekre is tekintettel kellene lenni.⁴³

További probléma, hogy számos környezeti bűncselekmény a rejtett bűnözés része. S rendszerint hiányzik az azonnali áldozat, ezért áldozat nélküli bűncselekményről van szó, amely problémát okoz a környezeti bűncselekmény felderítése során.

A preambulum szerint is a tapasztalatok azt mutatják, hogy a jelenlegi szankciórendszer nem elég a környezetvédelemre vonatkozó jogszabályok teljes betartatásához.⁴⁴

Az Irányelv nem harmonizálja a szankciókat. Általános jellegű elvárásokat tartalmaz, miszerint a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a 3. és 4. cikkben említett bűncselekmények *hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal* legyenek büntetendőek.⁴⁵

A vagyonek Kobzás, illetve a környezeti bűnözésből eredő haszon elvonását szükséges lenne hangsúlyozni. Ezen utóbbi bizonyosan növelné a büntetéskiszabás hatékonyságát.⁴⁶ Más dokumentumhoz hasonlóan az Irányelv módosításánál figyelembe kellene venni.

5. Kihívások

A jogalkalmazók, az ügyészek, a bírák és a rendőrök közötti környezetvédelmi kapcsolat megerősítése érdekében négy kulcsfontosságú európai környezetvédelmi hálózat ismeretes: (a) IMPEL, a Környezeti jog végrehajtásának és alkalmazásának elősegítésére létrehozott európai uniós hálózat, (b) ENPE, az Ügyészek Európai Környezetvédelmi Hálózata, (c) EUFJE, a Bírák Európai Uniós Környezetvédelmi Fóruma, (d) EnviCrimeNet, a környezeti bűnözés elleni küzdelemre összpontosító rendőrök hálózata.

2018. február 18-án a *LIFE program* elnevezésű, 2018-2020 közötti időszakra vonatkozó többéves munkaprogram került elfogadásra.⁴⁷ A környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés biztosítása és az igazságszolgáltatáshoz való jog keretében a következő bűncselekmények kerültek kiemelésre:⁴⁸ (a) a vadon élő állatokkal és növényekkel való illegális kereskedelem, (b) a vadon élő állatokkal és növényekkel

⁴³ EnviCrimeNet Intelligence Project on Environmental Crime Report on Environmental Crime in Europe, (The Hague, 20.02.2015), 25.

⁴⁴ Preambulum (3).

⁴⁵ 5. cikk.

⁴⁶ Ragnhild Sollund-Faure – Michael-Niels – J. Philipsen-Veening Wouter: Conclusions and recommendations from the EFFACE Project on European action to Fight Environmental Crime, EFFACE, 2017, 13.

⁴⁷ A Bizottság 2018/210 végrehajtási határozata a Life program 2018-2020 közötti időszakra vonatkozó többéves munkaprogramjának elfogadásáról.

⁴⁸ A Bizottság 2018/210 végrehajtási határozata a Life program 2018-2020 közötti időszakra vonatkozó többéves munkaprogramjának elfogadásáról, 34.

kapcsolatos bűncselekmények, (c) a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények, (d) a vízszennyezés és/vagy illegális vízkivétel, (e) a levegőszennyezés.

A fenti program két alprogramból áll: Környezetvédelmi alprogram és Éghajlat-politika alprogram. A Környezetvédelem alprogram három kiemelt területet tartalmaz, többek között a biológiai sokféleséget.

(a) A biológiai sokféleséggel kapcsolatos 2010-es uniós stratégia céljai nem teljesültek. S az Európai Unió biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig szóló stratégiájának⁴⁹ céljai jelentős erőfeszítések nélkül ugyancsak nem fognak teljesülni. A tagállamoknak javítaniuk kell az uniós jogszabályok betartását, például az *arányos, hatékony és visszatartó erejű szankciók* révén.⁵⁰

A *biodiverzitást* csökkentő fő okok az élőhelyek megsemmisülése és pusztulása. A Natura 2000 területeken levő ökoszisztémák helyreállítása, megőrzése és javítása nagyon fontos. Kiemelendő, hogy az európai polgárok 65%-a él a Natura 2000 hálózat által védett területek 5 km-es, és 98%-a e területek 20 km-es körzetében.⁵¹

E fenti stratégia középpontjában a biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások állnak. Az ökoszisztémák helyreállítása pozitív hatással lehet az éghajlatváltozás mérséklésére. Ugyanakkor komoly aggodalomról beszélhetünk a biológiai sokféleség folyamatos csökkenése és az illegális kereskedelem miatt. Félő, hogy például az illegális kaviárkereskedelem kiirhatja a tokhalat a Dunából.

A környezeti bűnözés fenyegeti Európa vadvilágát. A vadon élő állatok illegális kereskedelme fenyegeti a biodiverzitást. A madarak illegális begyűjtése elleni küzdelem nagy kihívás. Azonkívül a másik veszély a fenntarthatóságra az illegális fakitermelés.

(b) Az Európai Unió elkötelezett az *illegális fakitermelés és az abhoz kapcsolódó kereskedelem* elleni küzdelem iránt, amely továbbra is komoly problémát jelent világszerte. Az EU elfogadta a 995/2010/EU rendeletet (fatermék rendelet, a továbbiakban EUTR rendelet).⁵² Az illegális fakitermelés nagy nemzetközi jellegű, általános probléma. Pusztító hatással van a világ legértékesebb, még meglévő erdeire és veszélyezteti a biológiai sokféleséget. Szankciók az EUTR megsértése esetén: a szankciók köre eltérő a különböző tagállamokban, mert néhány tagállam csak közigazgatási szankciókat vezetett be, míg mások bizonyos kötelezettségek megszegését *bűncselekménynek* tekintik. A rendelet arra kötelezi a tagállamokat, hogy *hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat* szabjanak ki a jogsértések esetén.

(c) A tagállamok 2016. évben elfogadták az EU akcióprogramot a vadon élő állatok és növények illegális kereskedelme ellen. Ennek a célja a vadon élő állatokkal és növényekkel történő kereskedelmi elleni hatékonyabb fellépés megvalósítása 2020-ig.

⁴⁹ A Bizottság közleménye az Európai parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának- Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia COM (2011) 244.

⁵⁰ Az Európai Parlament állásfoglalása a biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia félidős értékeléséről (2015/2137 (INI)), 27. pont.

⁵¹ Az Európai Parlament 2016. február 2-i állásfoglalása a biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia félidős értékeléséről (2015/2137 (INI)), L pont.

⁵² 995/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, COM (2016) 74.

A vadon élő állatokkal és növényekkel kapcsolatos bűnözés súlyos és növekvő fenyegetést jelent a környezetre, a biológiai sokféleségre és a fenntartható fejlődésre is. Szükséges a hatékony elrettentés a nyomozás, a vádemelés és a büntetés kiszabás megerősítésével.⁵³ Az Európai Unió a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmének jelentős célpiaca és tranzitútvonala, és emellett egyes veszélyeztetett állat- és növényfajok esetében a jogellenes kereskedelem kiindulópontja is. A vadon élő állatokkal és növényekkel kapcsolatos bűncselekmények miatti enyhe büntetések komoly kihívást jelentenek.

6. Záró gondolatok

Az Európai Unió Bíróságának a környezetvédelmi büntetőjog körébe tartozó, 2005.szeptember 13-án hozott ítéletében (C-176/03) tükröződő gyakorlata intézményesült a Lisszaboni Szerződésben. A Lisszaboni Szerződés egyértelműsítette az Európai Unió büntető jogosultságát, azt, hogy a tagállamokat büntetőjogi rendelkezések megalkotására kötelezhesse. Az Európai Parlament és a Tanács a büntetőjog terén irányelvekkel szabályozási minimumokat határozhat meg. A Lisszaboni Szerződésben rögzített bűncselekményi kört /EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése/⁵⁴ –, amelyben nem szerepelnek kiemelten a környezet elleni bűncselekmények – az egységes közösségi szabályozás szempontjából a Tanács egyhangúan bővítheti, amely az európai környezetvédelmi büntetőjog további egységesítését segítheti elő.

Szükséges olyan szigorúbb jogszabályok bevezetése, amelyek a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmét ugyanolyan súlyos bűncselekményként kezelik, mint a nemzetközi szervezett bűnözés más formáit.⁵⁵ A határon átnyúló szervezett bűnözés egyik legnagyobb és legkifizetődőbb formájává vált. A szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények más formáit finanszírozza és szoros kapcsolatban áll azokkal.⁵⁶

Hasonlóan az ENSZ Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Bizottságának határozata⁵⁷ arra ösztönözi a tagállamokat, hogy a *fatermékek, valamint a vadon élő védett állatok és növények illegális kereskedelmét*, amelyben *bűnszervezeti csoportok is érintettek, súlyos bűncselekményként* kezeljék, s ezáltal azonos súlyúnak tekintsék az emberkereskedelemmel és a kábítószer-kereskedelemmel.⁵⁸

⁵³ Az Európai Parlament 2016.november 24-i állásfoglalása a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési tervről, 2016/2076 (INI), 17. pont.

⁵⁴ Terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés.

⁵⁵ Az Európai Parlament 2016.november 24-i állásfoglalása a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési tervről, 2016/2076 (INI), 17. pont.

⁵⁶ Az Európai Parlament 2016.november 24-i állásfoglalása a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési tervről, 2016/2076 (INI), A. pont.

⁵⁷ The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice - Resolution 23/1 (2014) on strengthening a targeted crime prevention and criminal justice response to combat illicit trafficking in forest products, including timber.

⁵⁸ Az Egyesült Nemzetek keretében létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény: 2. cikk b) „súlyos bűncselekmény”: legalább négy év szabadságvesztéssel vagy súlyosabb büntetéssel büntethető bűncselekményt megvalósító magatartás.

Az Európai Parlament ragaszkodott ahhoz, hogy a szervezett bűnözéssel, a korrupcióval és a pénzmosással foglalkozó EP Bizottság zárójelentésében intézkedéseket hozzon a környezeti bűnözés területén.⁵⁹ A korrupció kiszélesíti a szervezett bűnözést és különösen összekapcsolódik a vadon élő állatok és növények kereskedelmével. Ugyanakkor nagy kihívást jelent nemzetközi, regionális és országos szinten, mert a szervezett bűnözés egyértelmű definíciójáról nem beszélhetünk napjainkban.

A 2015-2020 közötti időszakra szóló európai biztonsági stratégia⁶⁰ a környezeti bűnözést, különösen a veszélyes hulladékok illegális szállítását és lerakását és a vadon élő állatok illegális kereskedelmét a szervezett bűnözés formáiként határozza meg, amelyet uniós szinten a környezeti bűnözéssel kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálatával, a büntetőjogi szankciók átgondolásával kell kezelni.

⁵⁹ The Committee on Organised Crime, Money Laundering and Corruption of the European Parliament – Report on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken (2013/2107(INI)).

⁶⁰A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európai biztonsági stratégia, COM (2015) 185, 3.2. pont.

Dorina Lilla HARNÓCZ*
New plant breeding techniques and genetic engineering: legal approach**

1. Introduction

‘New plant breeding techniques’ – i.e. genome editing¹ – have recently become a hot topic on the agenda and have triggered several debates. Human-modified genetic stock of living organisms is not a new-fangled invention. However, as a lot of other technologies, this is also developing day by day, with which progression shall the law inevitably keep pace with even in this exceptionally antinomic field. The fore-mentioned procedures are regarded by some remarkably safe and precise, thus according to their viewpoint the organisms obtained this way do not count as genetically modified organisms. On the other hand there are people who argue for regulations as strict as possible. Nevertheless, law cannot participate in endless debates. Pending legal situations have to be resolved for the safety and welfare of society and citizens. From the perspective of Hungary this question is even more stressed, since paragraph 2 of Article XX of the Fundamental Law of Hungary expressly states that Hungary shall promote the effective application of the right to physical and mental health by – among others – an agriculture free of genetically modified organisms.

Dorina Lilla Harnócz: New plant breeding techniques and genetic engineering: legal approach – Új nemesítési technikák és a génmódosítás: jogi nézőpontból. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 81-106 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.81

* MLaw Student, University of Miskolc, Faculty of Law, supervisor: dr. habil. Szilágyi János Ede, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** This study has been supported by the ÚNKP-17-2-I-ME/9. New National Excellence Program of the Ministry of Human Capacities.

¹ The essence of genome editing (to put it more simply the modification of genes) is to improve and modify specific attributes of living organisms without having to implant genes from different species. With genome editing the DNA can be modified in a way similar to processes in the nature. It is more precise than previous processes, thus lowering the risk of unintended effects. The process has several potential agricultural utilizations, such as the development of disease- or virus-resistant breeding stocks. With adequate legal framework genetic diseases which are caused by only one mutation could be cured (circa 8000 of these are known). Mutagenesis is a kind of genome editing. In the course of mutagenesis a given gene is modified. Notably the process is the modification of particular sequences of areas of genes by molecular intervention, which changes the order of synthesizing protein amino acid. With directed techniques of mutagenesis random or even directed changes can rapidly and efficiently be made in recombinant proteins. In effect we can sort out proteins and enzymes which in some aspects have better, more preferred or even new attributes, all this within sampling circumstances defined by ourselves. Rákhely Gábor: *Biokatalízis, biokonverziók, biotranszformációk*, Szegedi Tudományegyetem, 2012, source (2018.03.05.): http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011_0025_bio_4/index.html

Recently several scientific professional documents and opinions have been published in this topic. The present study highlights the most important ones among these.

2. Commitments of scientific bodies

In 2017 the European Academies Science Advisory Council (EASAC) has made a report about genome editing, the newest technique of genetic engineering. The process itself is the deliberate modification of a DNA sequence which can revolutionize science in a lot of fields, including human and animal health, food industry and agriculture. The most important message of the report may be that the process of creating legal regulations should not be based on the actual technology, but instead on its future appliance and the achievements (of the product). The regulations relating to the applications should be based on actual evidences which are attentive to both the potential advantages and possible risk factors. These regulations should be commensurable and flexible enough to be able to adapt to the future advancements of technology. Concerning the abovementioned process, genome editing was not the first procedure it was mentioned in connection with, we could've also heard about it relating to GMOs. The US has created its legal regulations in accordance with this very legislative conception. This solution is the opposite of the EU, which has a legislative conception that focuses on the (gene)-technology instead of the (genetically modified) organism.

The report of the EASAC does not only draw up recommendations relating to genome editing, but also to the creation of the rules concerning gene technology. It emphasizes the importance of publicity, since there should be trust between scientists and society. It also states that the affected people have to be involved in the dispute about potential advantages and possible risk factors. We also have to aim for global rightfulness and the scientific community has to work together in order to decrease social differences. The possible ways of achieving this are the active transfer of knowledge, the international partnership of scientists and the provision of free access to tools and education. In the process of creating regulations we should not forget that the decisions of the EU have and can have unintended effects outside the EU. According to the report of the EASAC the former decisions of the EU on genetically modified products effected the scientists, farmers and politicians of the developing countries adversely.²

One of the event's most important background materials was a commitment which the presidency of the Hungarian Academy of Sciences (HAS) adopted on 28th November 2017 without counter-votes. The commitment was created by *Dénes Dudits*,³ *György Kosztolányi* and *Pál Venetianer*.

² European Academies' Science Advisory Council: *Genome editing: scientific opportunities, public interests and policy options in the European Union*, EASAC Policy Report 31, 2017.03.

³ Dudits Dénes is the author of many articles in connection with the topic, including: Dudits Dénes – Balázs Ervin: Meghaladott jogi környezet, *Magyar Mezőgazdaság*, 2017/32, 18; Dudits: Nem alkotmányba való – A GMO-k hazai elutasításáról, *Figyelő*, 2014/23, 48-49; Dudits: Az agrárium jelenét, jövőjét formáló molekuláris növénybiológia és zöld biotechnológia, *Magyar*

In essence it originates from the commitment of the EASAC.⁴ Concerning the commitment of the presidency of the HAS it should also be noted that the HAS took the side of the European Academies by stating that genome editing as a form of precision breeding technique can fundamentally differ from the creation of genetically modified organisms. According to the scientific forum there is need for discussion and the citizens should be appropriately informed about the possibilities and potential risks of new genome editing techniques – putting special emphasis on the most commonly used CRISPRs/Cas9 technology.⁵ One important element of the commitment is that it refers to the potential connection between genome editing and the Fundamental Law of Hungary. It states that “it is backed by scientific evidence not to view genome editing as genetic modification (as stated in the commitment of the EASAC), in which case the utilisation of such organisms is not in conflict with the Fundamental Law of Hungary”.⁶

Another group of representatives of scientific life – including *András Székács*⁷ and *Béla Darvas*⁸ – sees genome editing in a different way.

Tudomány, 2014/10, 1176-1188; Dudits: Honnan hová tart a zöld agrár-biotechnológia Magyarországon?, in: Fehér Attila (edit.): *A növények molekuláris biológiájától a zöld biotechnológiáig: Dudits Dénes akadémikus 70. születésnapjára*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014, 240-276; Dudits: Géntechnológiával az egészséges növényekért: rezisztencianemesítés a genomika eszközeivel, *Georgikon for agriculture: A multidisciplinary journal in agricultural sciences*, 2013/1, 8-28; Balázs Ervin – Dudits Dénes – Sági László (edit.): *Genetikailag módosított élőlények (GMO-k) a tények tükrében*, Szeged, Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület – Pannon Növény-biotechnológiai Egyesület, 2011; Dudits: Géntechnológia a növénybiológiai kutatásban és a bioiparban, *Magyar Tudomány*, 2007/4, 404; Dudits: A génkutatás-genomika szerepvállalása a növények nemesítésében, *Magyar Tudomány*, 2003/10, 1263-1272; Dudits: A géntechnológia módszerének felhasználása a növényi termelés optimalizálásában, *Acta biologica Debrecina*, 2002. Vol 22, 170; Balázs Ervin – Dudits Dénes (edit.): *Precíziós nemesítés: kulcs az agrárinnovációhoz*, Budapest, Agroinform Kiadó és Nyomda Kft, 2017, 194.

⁴ Hungarian Academy of Sciences: *Precision genome editing for a liveable world*, Budapest, 6 December 2017.

⁵ Hungarian Academy of Sciences 2017.

⁶ Hungarian Academy of Sciences 2017, Introduction.

⁷ Székács András has many publications on the subject, including: Darvas Béla – Füleki Lilla – Bánáti Hajnalka – Deli Szabina – Székács András: A GM növények engedélyezési stratégiái a világ országában, *Növényvédelem*, 2014/3, 121-127; Darvas Béla – Székács András: Növénytermesztési módok eltérő környezetanalitikai és ökotoxikológiai következményei, *Biokultúra*, 2013/1, 13-15; Darvas Béla – Deli Szabina – Németh Gyöngyi – Bánáti Hajnalka – Füleki Lilla – Székács András: Géntechnológiai úton módosított növényekkel 1999 és 2012 között végzett szabadföldi kísérletek Európában és Magyarországon, *Növényvédelem*, 2013/11, 491-500; Darvas Béla – Székács András: GM-növények ellenálló és tűrőképessége. Tolerancia, rezisztencia és biodiverzitás, *Élet és tudomány*, 2012/7, 198-200; Darvas Béla – Székács András (edit.): Az elsőgenerációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésnek magyarországi háttere, Budapest, a Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, 2011; Székács: Ökotermékeink tisztasága, *Biokontroll: kutatás, fejlesztés és innováció az agrár-környezetvédelemben*, 2011/3, 3; Darvas Béla – Székács András: Növényvédelem és fenntarthatóság I.: Kémiai növényvédelem, *Biokultúra*, 2010/2, 9-11; Darvas Béla – Székács András:

Among the opposition of new technologies there is a very stressed argument according to which the emerging processes and unintended mutations caused by genome editing techniques are still unknown up to this very day. These all call for the use of the precautionary principle. The standpoint of the ENSSER in this matter⁹ is that new genetically engineered products have to be regulated as strictly as genetically modified organisms and we have to move from the use of the precautionary principle to the verification of damages. New techniques of gene technology demand precaution and their risks have to be assessed case by case, in an *ad hoc* way. We should not underestimate the risks of biological terror either. These arguments all support the viewpoint that there is need for a regulation that is based on both the process and the product. This has to be conducted in a way that in the future evades the negative social judgement of genetically modified foods. The general public also has to be informed in the most versatile way possible.

Among the creators of the commitment adopted by the HAS there was no legal scholar, hence it did not approach the jurisprudential and legislative aspects that appear in the works of Gyula Bándi,¹⁰ László Fodor¹¹ and Ágnes Tahyné dr. Kovács¹² about

Növényvédelem és fenntarthatóság II.: Géntechnológia a növényvédelemben, *Biokultúra*, 2010/3, 12-14; Darvas Béla – Székács András: A géntechnológiai úton módosított növények megítélése az Európai Unió keleti határán: Approaches toward genetically modified plants at the eastern border of European Union, *Biokontroll: kutatás, fejlesztés és innováció az agrár-környezetvédelemben*, 2010/1, 13-23; Darvas Béla – Lauber Éva – Takács Eszter – Székács András: GM-növények mérlege a növény- és környezetvédelemben I, *Környezetvédelem*, 2009/1, 24-25; Darvas Béla – Lauber Éva – Takács Eszter – Székács András: GM-növények mérlege a növény- és környezetvédelemben II, *Környezetvédelem*, 2009/2, 26-27.

⁸ Darvas Béla has published several writings on the topic, including: Darvas Béla – Füleki Lilla – Bánáti Hajnalka – Deli Szabina – Székács András: A GM növények engedélyezési stratégiái a világ országaiban, *Növényvédelem*, 2014/3, 121-127; Darvas Béla – Székács András: Növénytermesztési módok eltérő környezetanalitikai és ökotoxikológiai következményei, *Biokultúra*, 2013/1, 13-15; Darvas Béla – Deli Szabina – Németh Gyöngyi – Bánáti Hajnalka – Füleki Lilla – Székács András: Géntechnológiai úton módosított növényekkel 1999 és 2012 között végzett szabadföldi kísérletek Európában és Magyarországon, *Növényvédelem*, 2013/11, 491-500; Darvas: A GM-növények mellékhatásai, *Magyar mezőgazdaság*, 2011/40, 28-30; Darvas: Biotechnológia pro ökológia. Árnjáték alapfokon, *Környezetvédelem*, 2007/4, 30.

⁹ *European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility Statement on New Genetic Modification Techniques*, 27 September 2017, in (2018.04.15.): <https://ensser.org/publications/ngmt-statement/>

¹⁰ Bándi Gyula has published several high-impact studies on the connection between environmental protection and the constitution, including: Bándi: A visszalépés tilalma és a környezetvédelem, in: Gellén Klára (edit.): *Honori et virtuti*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2017, 9-23; Bándi: A környezeti értékek valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2, 159-181; Bándi: Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok, in: Fodor László – Bányai Orsolya (edit.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 7-28; Bándi: A környezethez való jog – újratöltve, *Acta Humana*, 2016/2, 7-25; Bándi: Right to Environment – Procedural Guarantees, in: Bándi Gyula (edit.): *Environmental Democracy and Law*, Groningen – Amsterdam, Europa Law Publishing, 2014, 77-94; Bándi: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről, *Jogtudományi Közlemény*,

environmental law and the connection between environmental law, constitutional law and genetically modified organisms.

In the legal judgement of genome editing the upcoming decision of the Court of Justice of the European Union about new breeding techniques and genetic modification will play a significant role. The assigned advocate general, Michael Bobek has published his opinion in January in relation with a similar case. In the aforementioned case the French Council of State (*Conseil d'État*) asked for preliminary ruling from the Court of Justice of the European Union. One of the questions said: "Do organisms obtained by mutagenesis constitute genetically modified organisms within the meaning of Article 2 of Directive [2001/18]"? Though the advocate general gave a positive answer – he said that organisms obtained by mutagenesis constitute genetically modified organisms, although they are exempt under the annexes of the mentioned directive¹³ – the opinion does not bind the Court of Justice of the European Union, whose commitment is still pending.

We will get back to the detailed review of the opinion of the advocate general later. Before that we should point out that regarding the Fundamental Law's conception of 'an agriculture free of genetically modified organisms' there have already been difficulties of interpretation in several aspects. Formerly the Parliamentary Commissioner for Future Generations (PCFG) – essentially with harsh respect to the

2013/10, 471-480; Bándi: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében, *Acta Humana*, 2013/1, 67-92; Bándi: Gondolatok a környezethez való jogról, in: Raisz Anikó (edit.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kibívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 6-15; Bándi: Environmental aspects of the new Hungarian Constitution, *Environmental Liability*, 2011/5, 75-78; etc.

¹¹ See in particular: Fodor László: Verfassungsrechtlicher Rahmen für Umweltschutz im neuen ungarischen Grundgesetz, in: Lothar Knopp – Heinrich Amadeus Wolff (edit.): *Umwelt – Hochschule – Staat*, Berlin, Duncker und Humblot, 2016, 69-83; Fodor: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban, in: Drinóczi Tímea – Jakab András (edit.), *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*, Budapest – Pécs, Pázmány Press, 2013, 89-103; Fodor: A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 336, 341; Fodor: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2007/1, 5-19; Fodor: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Budapest – Debrecen, Gondolat Kiadó, 2006; Fodor – Orth: Umweltschutz in der ungarischen Verfassung, *Osteuropa Recht*, 2005/1, 1-16; Fodor: A környezetvédelem megjelenése Európa alkotmányában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2002/22/2, 373-400; etc.

¹² Tahyné Kovács Ágnes: *A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében*, Budapest, PhD Thesis, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Tahyné Kovács: *Jelölti válasz 'A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében' című PhD disszertáció opponensi véleményeire*. PPKE JÁK, Budapest, 2013b. október 10, 3-6; Tahyné Kovács: Gedanken zur verfassungsrechtlichen Interpretierung der gesetzlichen Regelung der GVOs in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU und des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), *JAEL*, 2015/18, 72-79.

¹³ Case C-528/16, request for a preliminary ruling from the Conseil d'État (Council of State, France), 18 January 2018, ECLI:EU:C:2018:20.

precautionary principle – has adopted a very strict interpretation¹⁴ of the Fundamental Law’s related regulations. There have been several other Hungarian legal scholars as well who have explained their point of view of this matter.¹⁵ Szilágyi János Ede, Raisz Anikó and Kocsis Bianka have summarized the legal interpretation issues of the related regulations of the Fundamental Law as follows. “*The main questions among these – inter alia – are as follows: (a) what kind of activities and products are covered by the Fundamental Law, (b) what the binding force of these regulations looks like, and (c) in what relation are they with EU Law. Without debating the statements of the certain studies, our standing-point is the following in connection with the interpretation of the regulation of the Fundamental Law on GMO-free agriculture. According to us, the exact meaning of this order of the Fundamental Law has not been cleared yet. However, it could be ascertained that this rule is not a directly predominant ban (more likely an instruction to orient the legislators of the state). At first, this rule was referred to mostly in connection with restrictions on cultivation of GM-plants by the Hungarian legislator (this is a narrow interpretation). Thus, this narrow interpretation does not exclude that imported GM-products*

¹⁴ „The Hungarian Constitution declares with the clear prohibition of agricultural use of genetically modified organisms that – according to the precautionary principle – it does not aim at turning the country and its inhabitants into a test-site, especially with regard to the fact that the results of these experiments may only become visible after decades.” PCFG Statement No. 258/2011 of April 25, 2011 on state responsibility resulting from the new Constitutions’ provisions on environmental protection and sustainability, point 7. Translated by: Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 111, 137.

¹⁵ Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 74; Fodor: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 113-114; Raisz Anikó: GMO as a Weapon – a.k.a. a New Form of Aggression?, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, The Hague, Eleven, 2015, 275-276, 279-281; Julesz Máté: GMO-mentes alkotmány, *Orvosi Hetilap*, 2011/31, 1255-1257; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 110-112; Szilágyi János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2, 36-54; Szilágyi: *Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása*, Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetek, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2015, 36-38; Szilágyi: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 48-49; Szilágyi János Ede – Tóth Enikő: A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének újabb jogi eszköze, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 482-483; T. Kovács Júlia: *Az élelemben való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*, PhD Thesis, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2017; T. Kovács: Az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezése, in: Cservák Csaba – Horváth Attila (edit.): *Az adekvát alapjogrédőlem*, Budapest, Porta Historica, 2017, 147-150; T. Kovács: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszaszerzett EU-tagállami szuverenitásra és a TTIP-re, in: Szalma József (szerk.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2014, Újvidék, VMIT*, 2015, 308-309. About other aspects of GMO legislation beside constitutional law, see Kovács Judit Nóra: Észrevételek az USA GMO politikájához, in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 104-115; Olajos István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása Magyarországon, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Környezetjog*, Vol II, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 73-88.

*(e.g. food) could be purchased by Hungarian consumers. However, for about two years, the decision-makers interpret other questions as well as falling under the category of GMO-free agriculture (beside the cultivation of GM-plants), e.g. the intention to establish the conditions of a GMO-free food production in Hungary. In our opinion, the category of GMO-free agriculture gives such a wide framework of interpretation that even this latter, wide interpretation could fall under this category.*¹⁶

3. New plant breeding techniques and genetic engineering in the light of the precautionary principle

During the course of the scholarlike interpretation of the issue at hand we cannot forget the review of case C-528/16 which is currently before the Court of Justice of the European Union. The assigned advocate general, *Michael Bobek* has published his opinion on the case in January. The French Council of State (*Conseil d'État*) asked for preliminary ruling from the Court of Justice of the European Union. The most relevant question for our article could be the fourth in which the French Council of State asked from the Court of Justice of the European Union the following question: "May the validity of Articles 2 and 3 of and Annexes I A and I B to Directive [2001/18] with regard to the precautionary principle guaranteed by Article 191 (2) of the Treaty on the Functioning of the European Union, in that those provisions do not subject genetically modified organisms obtained by mutagenesis to precautionary, impact assessment and traceability measures, be called into question, taking account of the development of genetic engineering processes, the appearance of new plant varieties obtained by means of those techniques and the current scientific uncertainty as to their impacts and the potential risks they represent for the environment and human and animal health?"¹⁷

Besides the precautionary principle we should also mention the principles that preventive action should be taken, which is one of the most important principles of environmental protection. The principle implies taking action against the known and hereby expected effects and also against the damaging processes. The precautionary principle became part of the EU's legislation with the Maastricht Treaty as a 'complementation' to the principles that preventive action should be taken. The two principles together warn us that with adequate attention even the unintended consequences can be evaded.¹⁸

The precautionary principle thinks one step ahead of the principles that preventive action should be taken and it presumes a priori that human actions can lead to environmental harm.¹⁹ The principle is based on the recognition that our scientific knowledge is limited. Due to scientific advancement there can be products that today are seen harmless, but later we can realize that they can lead to serious damages in the

¹⁶ Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty, *JAEL*, 2017/22, 170, 191, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160.

¹⁷ Case C-528/16, request for a preliminary ruling.

¹⁸ Bándi: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2014b, 35-36.

¹⁹ Bándi 2014b, 35-36.

environment. In the name of precaution the effects of environment using actions have to be decreased to the minimum, even if it is still unknown whether they have harmful effects or not. The Netherlands even have a unique principle for the lowest possible usage of the environment which is called the *ALARA*²⁰ principle.²¹

The aim of the provision in section 2 of Article 191 of the Treaty on the Functioning of the European Union is to provide a high level of protection of the environment with preventive decision-making in case of a possible risk. Its practical appliance covers a lot wider area, it includes the food regulations of the EU and also human, animal and floral health. Its practical advantage is that if the available data are not enough for a full risk assessment, then with its appliance the release of potentially harmful products can be evaded or these products can even be called back from the market.²² This requirement can also be enforced by several procedural guarantees, i.e. the EU-wide authorisation of genetically modified organisms and foods or the opportunity of member states to contradict, which allows the state-wide restriction of production and distribution despite the authorisation.²³

In the case law of the Court of Justice of the European Union the precautionary principle is mostly interpreted as a principle which allows different parties – i.e. member states or the Commission – to adopt temporary risk management measures without having to wait for the realization of the possible risks. In the absence of harmonization we can even refer to the principle in itself as a justification of restrictive measures. However this can only happen if several conditions are met. The essence of these conditions is that we need at least some scientifically backed and perceivable risk to exist. The fear of a risk of a new thing or the fear of a risk in a broad and general sense is not enough, because in this case we cannot convincingly state whether a new invention is safe or not. The referring court also stated that given the absence of assessment and surveillance in case of organisms obtained by mutagenesis there is a risk that calls for the use of the precautionary principle. Practically this means that with the absence of conclusive scientific data proving that organisms obtained by mutagenesis are safe, that is said to amount to a breach of the precautionary principle, thus potentially justifying the annulment of Articles 2 and 3 of the GMO Directive and its Annexes I A and I B.²⁴

Michael Bobek, on the other hand stated that there is no such circumstance that would justify the use of the precautionary principle and the annulment of the afore-mentioned Annexes. He emphasized that given the case law of the Court of Justice of the European Union a mere ‘risk uncertainty’ does not support the use of the principle. There is need for the identification and the independent scientific support of the actual risks. A fear of a risk, or risk of a risk, is not enough.

²⁰ *As low as reasonably achievable.*

²¹ Fodor László – Baranyi Tamás – Tóth Katalin: *Környezetjog*, Debrecen, Lícium-Art, 2006, 59-65.

²² European Commission: *Communication on the Precautionary Principle*. COM (2000) 1, 2.II.2000.

²³ Fodor – Baranyi – Tóth 2006, 64.

²⁴ Case C-528/16, request for a preliminary ruling.

Before taking sides concerning the use of the precautionary principle regarding new gene editing techniques we cannot forget to mention the Hungarian regulations. We can say without a doubt that the current Hungarian politics expressly rejects genetically modified foods and it commits itself to a food market totally free of genetically modified organisms. However we cannot overlook the fact that Hungary accessed to the EU in 2004 and as a member state Hungary is obliged to enforce EU law in its territory, including the provision of the free movement of goods. The primary source of law in Hungary is the Fundamental Law. Several of its regulations are in connection with the topic of this article. Section 1 of Article P of the Foundation may be mentioned here, which states that: “Natural resources, in particular arable land, forests and the reserves of water, biodiversity, in particular native plant and animal species, as well as cultural assets shall form the common heritage of the nation; it shall be the obligation of the State and everyone to protect and maintain them, and to preserve them for future generations.” Article XX expressly states the requirement of an agriculture free of genetically modified organisms in connection with physical and mental health. An agriculture free of genetically modified organisms is a new element compared to the Constitution. However, the requirement does not mean that every genetically modified food will disappear from our country.²⁵

Regarding the afore-mentioned regulation there have been interpretation problems before. Several legal scholars have tried to interpret – so far, without success – the mentioned article and tried to answer what types of conducts and products does its scope extend to, what sort of binding power do the regulations have and in what kind of relation are they with EU law. In the beginning the regulation has been referred to only in connection with the restriction of the cultivation of genetically modified organisms. Based on this narrowed interpretation the decision makers should not aim to stop imported genetically modified products from getting to Hungarian consumers. At the same time it seems that the decision makers include other issues in the category of an agriculture free of genetically modified organisms more and more besides cultivation, such as the production of GM-free foods.²⁶

Due to the fact that the Hungarian Constitutional Court has not yet interpreted the idea of an agriculture free of genetically modified organisms we can only proceed from section 2 of Article XX of the Fundamental Law and from the interpretation of the Constitutional Court about the other elements of the listing. On the grounds of these the afore-mentioned turn of the Fundamental Law means the obligation of the state to create such an economic and legal environment that provides the best conditions for an agriculture free of genetically modified organisms. This all originates from the objective institutional-protection obligation of the state which can be derived from the right to health. We can still state that Hungary has not taken sides in this issue. However, as long as the issue at hand is not decided scientifically and there is risk that the use of GM techniques will have a harmful effect on human health the state is obliged by the precautionary principle to defend its citizens by all available means.²⁷

²⁵ Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013.

²⁶ Szilágyi – Tóth 2017, 479-499.

²⁷ T. Kovács 2015, 300-319.

The PCFG has also made a statement about article XX of the Fundamental Law: “With the clear, exact prohibition of the agricultural application of genetically modified organisms – in accordance with the precautionary principle – the Hungarian legislator expresses the demand not to turn the country and the population into an experimental plant, with special regard to the fact that the results of such experiments might be revealed only decades after.”²⁸

In the course of evaluating this issue from a Hungarian perspective we cannot forget to look at the regulations of the Hungarian Act on Environmental Protection.²⁹ The Act tries to clarify issues of theoretical significance and also systematizes the applied legal institutions mainly in the field of public administration. The preamble of the Act which states the principle of harmonious development, sustainability and the protection of future generations is of utmost importance.³⁰ Paragraph 6 is the most important for our article, which states that: “The environment has to be used in a way that pays respect to the precautionary principle, spares and uses environmental elements economically, reduces waste management and also re-winds and re-uses produced materials. In favour of prevention the most efficient solution and in case of conducts defined by particular acts the best available technique has to be applied regarding environmental usage.”³¹

In Hungary prevention and the precautionary principle are all part of the Act on Environmental Protection. In the spirit of these principles the Act demands the use of the most efficient solutions and the best available techniques (BATs). From 2001 the Act even defines the concept of these ideas. The technique is the best if it is the most efficient in favour of the high level of protection of the environment. The technique is available in case it can be used with acceptable conditions on the given level of development and also the holder of the plant can access it in a reasonable manner.³²

Paragraph 4 of the Act even defines precaution among the definitions: “Precaution is a decision and a measure required for the prevention or reduction of the future damage of the environment.”³³ The definition of the principle in an Act has theoretical significance, since Hungary complied with its duty as an EU member state and implemented this fundamental environmental principle in its jurisdiction. This way, in the name of precaution Hungary has pledged itself to decrease the effects of environmental using actions to the minimum, even if it is still unknown whether these actions have harmful effects or not.

²⁸ Statement nr. JNO-2582011. (25. April 2011.) of the Hungarian Parliamentary Commissioner for Future Generations on the responsibility of the state arising from the environmental and sustainability provisions of the new Fundamental Law.

²⁹ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

³⁰ Bándi: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 23-26.

³¹ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

³² Fodor: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012, 51-52.

³³ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

4. Assessing new plant breeding techniques from the perspective of present and future generations

As usual in this case we can also differentiate between two opposing opinions. One party favours new plant breeding techniques and urges moderate regulation, while the other side opposes these techniques and urges the acceptance of strict rules.

Despite having fewer representatives, we cannot overlook the arguments of those who favour new gene-modifying techniques, since they also have several convincing arguments. According to a study conducted in 2014 the so called GMO 1.0. products have fed more than 100 billion food-producing animals up until that day and no study has revealed any adverse effects. Globally, food-producing animals consume 70 to 90% of genetically engineered (GE) crop biomass, even so no study could find any difference between food derived from animals fed with conventional crops and food derived from animals fed with GE crop biomass.³⁴ *Mark Lynas* writer, journalist and environmental activist is also among those who favour new gene-modifying techniques. In his 2018 speech on the Oxford Farming Conference he said that it is surely wrong to constrain scientific innovation in the absence of any demonstrated risk after twenty years of safe use. In the name of advancement, the world has to move from the age of chemistry to the age of biology. He made a warning that the EU can seclude itself from innovation and reformation, however if the world is headed in a different direction sooner or later even the EU has to face these issues.³⁵

We can also not forget to separate the freedom of research and the free movement of goods from each other. Scientific progress cannot and should not be stopped, thereby member states have to be provided the freedom of research as an immanent element of innovation. This can also help legislators by finding out how much and what kind of risks do they have to face in connection with GM products. Nevertheless this does not mean that the products derived from these researches have to get to the shelves of shops.

In the end we still cannot forget the use of the precautionary principle. There is need for a strict regulation of new technologies from the beginning, until it is not too late. There is always the possibility of deregulation if we later find out that a product is harmless, however damages that have already occurred can lead to irreversible consequences.

³⁴ A. L. Van Eenennaam – A. E. Young: Prevalence and impacts of genetically engineered feedstuffs on livestock populations, *Journal of Animal Science*, 2014/92, 4255-4278, doi: 10.2527/jas2014-8124.

³⁵ Mark Lynas: *Speech to the Oxford Farming Conference*, in (02.05.2018): <http://www.marklynas.org/2018/01/mark-lynas-speech-to-the-oxford-farming-conference-2018/>

In view of the effect of the decision on genome editing on future generations Bándi Gyula as the PCFG has made an official statement.³⁶ He said that “until there is professional consensus on plants derived from genome editing – with the use of the precautionary principle – in the perspective of legislation the scope of the GM-regulation covers these techniques too...”

As a support of his summary statement the PCFG has made the following proclamation regarding the new technology itself: “The use of genetic and biotechnological techniques ... can set a problem primarily in the fields of agriculture and food industry. In case of first generation GM plants which have foreign species’ genes inserted into them ... the use of substantial equivalence is obviously wrong... In theory the case is different in case of new types of genome editing techniques where foreign genes are injected into the gene pool of the plant only temporarily and the result is the mere specific modification of the gene. As a result of this new wave of research and development process the question of legal regulation arose. However, this can under no circumstances mean the allowance of the cultivation of these plants without further research.”

Following this the PCFG has also mentioned the Fundamental Law’s conception of an “agriculture free of genetically modified organisms”. He stated that: “This is a mandatory provision derived from the Fundamental Law. Its content can only be defined by science and the technical agreement of professionals working with genetically modified organisms... The question, judgement and content of genetic modification is fundamentally not a legal question, however the consequences do need legal interpretation.”

In the end the PCFG has even mentioned the precautionary principle. “When a lot of open questions remain for science and scientists which means there is no uniform, crystallized point of view, then again law comes into the view, and within law the precautionary principle which is of particular interest in cases of public health and environmental protection. The core of the principle is that when the scientific judgement is unsure in case of deciding a professional question, then in order to properly enforce protected rights a thorough risk assessment has to be conducted. In the end we have to decide along the narrowest interpretation without giving space to consequences which cannot be reversed or only at extraordinary difficulties. Thus, the right interpretation of the Fundamental Law is that genome editing and similar techniques have to be viewed as genetic modification as long as the opposite cannot be undoubtedly proved. This practically means that these processes can still not be used in the agriculture. At the same time it does not oppose, but on the other hand promote

³⁶ The statement was made after a workshop took place at the initiation of the Commissioner and the National Society of Conservationists. The even called ‘new plant breeding techniques and genetic engineering’ took place on 19th February 2018. Both legislators and professional and civil organisations were represented. Parliamentary Commissioner for Future Generations: *Does genome editing constitute as genetic modification? The Parliamentary Commissioner for Future Generations on the precautionary principle*, standpoint – statement, 19th February 2018, source (2018.03.03.): <http://www.ajbh.hu/-/genetikai-modositas-e-a-genszerkesztes-a-jovo-nemzedek-szoszoloja-az-elovigyazatos-sag-elverol?inheritRedirect=true&redirect=%2F>

researches that study alternate ways of genetic engineering, since without them there could be no scholarlike and general commitment in the future either.”

5. Final Conclusions

In total we can conclude that no general proposal which is acceptable to everyone in the scientific community has not yet been made. The collision of different scientific opinions can later contribute to the most advantageous solution of the problem. The phrase that says that putting two lawyers in a room means having to deal with three different legal opinions is still true, however, the same could easily be the case for scientists. In order to shape scientific opinion we need debates and exchanges of views like this. In the end we can only hope that both the EU and its Court of Justice and Hungary makes a decision which serves the best interests of the consumers and the environment and instead of aiming for the highest economic profit possible the best interests of future generations will be kept in mind. In the XXI century money is undoubtedly the biggest motivation for everyone, it is the engine of our world, nevertheless legislators have to look farther away. In the name of precaution we cannot forget that our decisions and laws have consequences and these consequences can mean that such genetically modified organisms enter the environment or even the plates of people that we don't even know every risk and long-term effect of. This would mean irreversible consequences. Humans are not the owners of the earth, at most we can enjoy its benefits. We cannot destroy it at the expense of future generations. We have to remember (and keep it in mind during legislation) that: “we do not inherit the earth from our ancestors, we borrow it from our grandchildren.”

HARNÓCZ Dorina Lilla*
Új nemesítési technikák és a génmódosítás: jogi nézőpontból**

1. Bevezetés

Az utóbbi időkben egyre inkább napirendre került és számos vitát váltott ki az „új nemesítési technológiák”, így például a genomszerkesztés¹ témaköre. Az élő szervezetek genetikai állományának mesterséges, ember általi módosítása nem új keletű találmány, azonban ahogy sok technológia, ez is napról napra fejlődik, mely progresszióval a jognak is szükségszerűen lépést kell tartania, még ezen rendkívül ellentmondásos területen is. Az előbb említett eljárásokat egyesek rendkívül biztonságosnak és precíznek tartják, s az így előállított szervezetek nézeteik szerint nem is minősülnek génmódosított terméknek. Azonban ettől eltérő állásponttal is találkozhatunk, így vannak, akik a szabályozás létjogosultsága és minél szigorúbb mivolta mellett érvelnek. A jog azonban nem bocsátkozhat parttalan vitákba, a függő jogi helyzetek mielőbbi megoldására van szükség a társadalom és az állampolgárok

Dorina Lilla Harnócz: New plant breeding techniques and genetic engineering: legal approach – Új nemesítési technikák és a génmódosítás: jogi nézőpontból. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 81-106 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.81

* joghallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, témavezető: dr. habil. Szilágyi János Ede, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-2-I-ME/9. kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.*

¹ Magának a genomszerkesztésnek (egyszerűbben fogalmazva a gének megváltoztatásának) a lényege, hogy ezen eljárás lehetővé teszi, hogy más fajtából származó, idegen gén beépítése nélkül lehessen az élő szervezetek különböző tulajdonságait javítani, módosítani. A genomszerkesztés során a DNS-módosítás magában a természetben is jelentkező folyamatokhoz hasonlóan valósítható meg, a korábban elterjedt módszerekhez képest sokkal precízebben, ezzel is csökkentve a nem kívánt hatások kockázatát. Az eljárásnak, mint új nemesítési módszernek számos mezőgazdasági alkalmazási potenciálja van, ide értve az ilyen úton kialakított betegség- vagy vírusrezisztens tenyésztésanyagok kifejlesztését. Megfelelő jogszabályi keretek között kezelhetővé válhatnak olyan genetikai betegségek, melyeket csupán egyetlen mutáció okoz (ilyenekből jelenleg körülbelül 8000 ismert). A mutagenézis a genomszerkesztés egy válfaja, mely során tervezetten megváltoztatnak egy adott gént. Pontosabban az eljárás a gének bizonyos szakaszai szekvenciáinak molekuláris beavatkozással történő módosítása, megváltoztatva ezzel a szintetizálódó fehérje aminosav sorrendjét. Az irányított mutagenézis módszerekkel a rekombináns fehérjékben gyorsan és hatékonyan hozhatók létre véletlenszerű vagy akár célzott változások is. Végeredményben általunk meghatározott szelekciós körülmények között megváltoztatott, valamilyen szempontból egy számunkra jobb, előnyösebb vagy akár újabb fajta tulajdonságokkal rendelkező fehérjék, enzimek szelektálhatók. Rákhely Gábor: *Biokatalízis, biokonverziók, biotranszformációk*, Szegedi Tudományegyetem, 2012, forrás (2018.03.05.): http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011_0025_bio_4/index.html

biztonsága, jólléte érdekében. Hazánk szempontjából pedig még hangsúlyosabb a kérdés, hiszen Alaptörvényünk XX. cikkének (2) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy Magyarország a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését – többek között – a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal segíti elő. A témát érintően a közelmúltban számos tudományos, illetve szakmai dokumentum, vélemény jelent meg. Jelen tanulmány e körről emeli ki a számomra legfontosabbakat.

2. A tudományos testületek állásfoglalásai

2017-ben az Európai Akadémiák Tudományos Tanácsadó Testülete (EASAC) készített jelentést a legújabb génmódosítási módszerrel, a genomszerkesztéssel kapcsolatban. Maga az eljárás a sejt egy célzott DNS-szakaszának a szándékos módosítása, amely számos területen forradalmasíthatja a tudományt, ide értve az emberi és állati egészséget, továbbá az élelmiszeripart és a mezőgazdaságot is. A dokumentum talán legfontosabb üzenete, hogy a jogi előírások megalkotása során nem a konkrét technológiát, hanem annak várható alkalmazásait, eredményeit (a terméket) kell alapul venni. Az alkalmazások szabályozásának pedig konkrét bizonyítékokon kell alapulnia, melyek figyelemmel vannak mind a lehetséges előnyökre, mind a kockázati tényezőkre, s ezekre tekintettel arányosak és kellőképp rugalmasak ahhoz, hogy alkalmazkodni tudjanak a technológia jövőbeli fejlődéséhez. Ehhez kapcsolódóan fontos azonban megjegyezni, hogy a fent említett módszer nem a genomszerkesztés kapcsán vetődött fel először, hanem már a GMO-k vonatkozásában is találkozhattunk vele, sőt, az Egyesült Államok kifejezetten ezen jogalkotási koncepciónak megfelelően alakította ki jogi előírásait, szemben az EU-val, melynek szabályozási koncepciója a (gén)technológiával létrehozott szervezet, termék helyett magát az adott (gén)technológiát helyezi a középpontba.

Az EASAC jelentése nem csupán a genomszerkesztésre, hanem általánosságban a géntechnológia szabályainak kialakítására vonatkozóan is fogalmaz meg ajánlásokat. Kiemeli a nyilvánosság bevonásának szerepét, hiszen a tudósok és a társadalom között bizalmi viszonyt kell fennállnia, s az érintetteket be kell vonni a várható előnyök és lehetséges kockázatok megvitatásába. Emellett törekedni kell a globális igazságosságra, s a tudományos közösségnek össze kell fognia a társadalmi különbségek csökkentése érdekében, melynek lehetséges módszerei lehetnek az aktív tudásátadás, a kutatók nemzetközi összefogása, továbbá az eszközökhöz és az oktatáshoz való ingyenes hozzáférés biztosítása. A szabályok megalkotása során pedig semmiképp sem szabad megfélemlíteni azon tényről, hogy az uniós döntéseknek az EU-n kívül is vannak, illetőleg lehetnek nem szándékolt hatásai. Az EASAC jelentése szerint bizonyított az, hogy az EU-nak a génmódosított termékekkel kapcsolatban hozott korábbi döntései hátrányosan érintették a fejlődő országok tudósait, gazdálkodóit és politikusait is.²

² European Academies' Science Advisory Council: *Genome editing: scientific opportunities, public interests and policy options in the European Union*, EASAC Policy Report 31, 2017.03.

A rendezvény egyik fontos háttéranyagát képezte azon állásfoglalás is, amelyet a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) Elnöksége 2017. november 28-án ellenszavazat nélkül fogadott el. A Dudits Dénes,³ Kosztolányi György és Venetianer Pál által előkészített állásfoglalás⁴ lényegében az EASAC állásfoglalásából indult ki. Az MTA Elnökségének állásfoglalása kapcsán érdemes kiemelni, hogy abban az MTA Elnöksége az európai akadémiákkal is összhangban amellett foglalt állást, hogy a genomszerkesztés, mint precíziós nemesítés, alapvetően különbözhet a genetikailag módosított organizmusok létrehozásától. A tudományos fórum szerint társadalmi vita és a lakosság megfelelő tájékoztatása szükséges az új genomszerkesztési módszerek – itt külön kiemelve a legelterjedtebb CRISPR/Cas9 technológiát – lehetőségeiről és potenciális veszélyeiről⁵. Az állásfoglalás egy fontos eleme, hogy az kitért a genomszerkesztés és az Alaptörvény lehetséges kapcsolatára is, megfogalmazva, hogy: „Tudományos szempontok támasztják alá, hogy a genomszerkesztést – követve az EASAC ajánlását – a hazai szabályozás ne tekintse GMO-nak, így az Alaptörvénybe sem ütközne az ilyen szervezetek hasznosítása”.⁶

A tudományos élet képviselőinek egy másik csoportja – többek között Székács András⁷ vagy Darvas Béla⁸ – másként viszonyul a genomszerkesztéshez.

³ Dudits Dénes jelentős vonatkozó anyagaiból lásd a témához kapcsolódóan különösen: Dudits Dénes – Balázs Ervin: Meghaladott jogi környezet, *Magyar Mezőgazdaság*, 2017/32, 18.; Dudits: Nem alkotmányba való – A GMO-k hazai elutasításáról, *Figyelő*, 2014/23, 48-49.; Dudits: Az agrárium jelenét, jövőjét formáló molekuláris növénybiológia és zöld biotechnológia, *Magyar Tudomány*, 2014/10, 1176-1188.; Dudits: Honnan hová tart a zöld agrár-biotechnológia Magyarországon?, in: Fehér Attila (szerk.): *A növények molekuláris biológiájától a zöld biotechnológiáig: Dudits Dénes akadémikus 70. születésnapjára*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014, 240-276.; Dudits: Géntechnológiával az egészséges növényekért: rezisztencianemesítés a genomika eszközeivel, *Georgikon for agriculture: A multidisciplinary journal in agricultural sciences*, 2013/1, 8-28.; Balázs Ervin – Dudits Dénes – Sági László (szerk.): *Genetikailag módosított élőlények (GMO-k) a tények tükrében*, Szeged, Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület – Pannon Növény-biotechnológiai Egyesület, 2011; Dudits: Géntechnológia a növénybiológiai kutatásban és a bioiparban, *Magyar Tudomány*, 2007/4, 404.; Dudits: A génkutatás-genomika szerepvállalása a növények nemesítésében, *Magyar Tudomány*, 2003/10, 1263-1272.; Dudits: A géntechnológia módszerének felhasználása a növényi produkció optimalizálásában, *Acta biologica Debrecina*, 2002, 22. évf., 170.; Balázs Ervin – Dudits Dénes (szerk.): *Precíziós nemesítés: kulcs az agrárinnovációhoz*, Budapest, Agroinform Kiadó és Nyomda Kft., 2017, 194.

⁴ Magyar Tudományos Akadémia Elnöksége: *Precíziós gén- és genomszerkesztés az élhetőbb világért*, állásfoglalás, Budapest, 2017. december 6.

⁵ Magyar Tudományos Akadémia Elnöksége 2017.

⁶ Magyar Tudományos Akadémia Elnöksége 2017, Bevezető.

⁷ Székács András jelentős témához kapcsolódó munkássága kapcsán lásd különösen: Darvas Béla – Füleki Lilla – Bánáti Hajnalka – Deli Szabina – Székács András: A GM növények engedélyezési stratégiái a világ országaiban, *Növényvédelem*, 2014/3, 121-127.; Darvas Béla – Székács András: Növénytermesztési módok eltérő környezetanalitikai és ökotoxikológiai következményei, *Biokultúra*, 2013/1, 13-15.; Darvas Béla – Deli Szabina – Németh Gyöngyi – Bánáti Hajnalka – Füleki Lilla – Székács András: Géntechnológiai úton módosított növényekkel 1999 és 2012 között végzett szabadföldi kísérletek Európában és Magyarországon, *Növényvédelem*, 2013/11, 491-500.; Darvas Béla – Székács András: GM-növények ellenálló és tűrőképessége.

Az új technológiák ellenzői között hangsúlyosan jelenik meg azon érv, miszerint mind a mai napig nem teljesen ismertek a genomszerkesztési módszerek nyomán fellépő folyamatok és nem várt mutációk, melyek mind az elővigyázatosság elvének alkalmazását támasztják alá. Az ENSSER álláspontja a kérdésben,⁹ hogy az új géntechnológiai termékeket szigorúan genetikailag módosított organizmusokként kell szabályozni, s az elővigyázatosság elvétől a károkozás bizonyítása felé kell mozdulni. Az új géntechnológiai módszerek elővigyázatosságot követelnek, s ezeket esetről esetre, ad hoc jelleggel kockázatbecslésnek kell alávetni. Nem szabad továbbá alábecsülnünk a biológiai terror által jelentett veszélyeket sem, melyek azt támasztják alá, hogy mind az eljárás, mind pedig a termék alapú szabályozásra szükség van. Mindezt pedig úgy kell megvalósítani, hogy a továbbiakban kerüljük a genetikailag módosított élelmiszerek negatív társadalmi megítélését, s megvalósuljon a közvélemény minél sokoldalúbb tájékoztatása.

Az MTA Elnöksége által elfogadott állásfoglalás készítői között nem volt jogtudományban jártas tudós, ezért nem tért ki a jogtudományi, jogalkotási szempontokra, így azokra, amelyek *Bándi Gyula*,¹⁰ *Fodor László*¹¹ és *Tahyné dr. Kovács*

Tolerancia, rezisztencia és biodiverzitás, *Élet és Tudomány*, 2012/7, 198-200.; Darvas Béla – Székács András (szerk.): Az elsőgenerációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésnek magyarországi háttere, Budapest, a Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, 2011; Székács: Ökotermékeink tisztasága, *Biokontroll*, 2011/3, 3.; Darvas Béla – Székács András: Növényvédelem és fenntarthatóság I.: Kémiai növényvédelem, *Biokultúra*, 2010/2, 9-11.; Darvas Béla – Székács András: Növényvédelem és fenntarthatóság II.: Géntechnológia a növényvédelemben, *Biokultúra*, 2010/3, 12-14.; Darvas Béla – Székács András: A géntechnológiai úton módosított növények megítélése az Európai Unió keleti határán : Approaches toward genetically modified plants at the eastern border of European Union, *Biokontroll: kutatás, fejlesztés és innováció az agrár-környezetvédelemben*, 2010/1, 13-23.; Darvas Béla – Lauber Éva – Takács Eszter – Székács András: GM-növények mérlege a növény- és környezetvédelemben I., *Környezetvédelem*, 2009/1, 24-25.; Darvas Béla – Lauber Éva – Takács Eszter – Székács András: GM-növények mérlege a növény- és környezetvédelemben II., *Környezetvédelem*, 2009/2, 26-27.

⁸ Darvas Béla jelentős témához kapcsolódó anyagaiból lásd a témához kapcsolódóan különösen: Darvas Béla – Füleki Lilla – Bánáti Hajnalka – Deli Szabina – Székács András: A GM növények engedélyezési stratégiái a világ országaiban, *Növényvédelem*, 2014/3., 121-127.; Darvas Béla – Székács András: Növénytermesztési módok eltérő környezetanalitikai és ökotoxikológiai következményei, *Biokultúra*, 2013/1, 13-15.; Darvas Béla – Deli Szabina – Németh Gyöngyi – Bánáti Hajnalka – Füleki Lilla – Székács András: Géntechnológiai úton módosított növényekkel 1999 és 2012 között végzett szabadföldi kísérletek Európában és Magyarországon, *Növényvédelem*, 2013/11, 491-500.; Darvas: A GM-növények mellékhatásai, *Magyar Mezőgazdaság*, 2011/40, 28-30.; Darvas: Biotechnológia pro ökológia. Árnyjáték alapfokon, *Környezetvédelem*, 2007/4, 30.

⁹ *European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility Statement on New Genetic Modification Techniques*, 27 September 2017, forrás (2018.04.15.): <https://ensser.org/publications/ngmt-statement/>

¹⁰ Bándi Gyula a környezetvédelem és az alkotmányjog kapcsolatáról számottevő és nagy hatású tanulmányokat publikált; lásd többek között: Bándi: A visszalépés tilalma és a környezetvédelem, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2017, 9-23.; Bándi: A környezeti értékek valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2,

Ágnes¹² környezetjogról, a környezetjog és alkotmányjog és a GMO kapcsolatáról szóló munkáiban megjelennek.

A genomszerkesztésre vonatkozó jogi megítélésében fontos szerepet tölt majd be az Európai Bíróság közeljövőben várható döntése. Az új nemesítési technikák és a génmódosítás kérdésben, az illetékes főtanácsnok, Michal Bobek januárban már nyilvánosságra hozta véleményét egy ehhez kapcsolódó eset kapcsán. Az említett ügyben a francia államtanács (*Conseil d'État*) fordult előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bírósághoz többek között azzal a kérdéssel, hogy a mutagenézis útján nyert szervezeteket a 2001/18/EK irányelv 2. cikke értelmében genetikailag módosított szervezeteknek kell-e tekinteni? S bár a főtanácsnok igenlő választ adott – azaz véleménye szerint a mutagenézis útján előállított szervezeteket is GM-termékeknek kell tekinteni, amelyek azonban az említett irányelv mellékletében szereplő kivétel alá tartoznak¹³ –, a közzétett vélemény egyáltalán nem köti az Európai Unió Bíróságát, melynek állásfoglalása azonban még tovább várta magára.

159-181.; Bándi: Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok, in: Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 7-28.; Bándi: A környezethez való jog – újrátöltve, *Acta Humana*, 2016/2, 7-25.; Bándi: Right to Environment – Procedural Guarantees, in: Bándi Gyula (szerk.): *Environmental Democracy and Law*, Groningen – Amsterdam, Europa Law Publishing, 2014a, 77-94.; Bándi: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről, *Jogtudományi Közlemény*, 2013/10, 471-480.; Bándi: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében, *Acta Humana*, 2013/1, 67-92.; Bándi: Gondolatok a környezethez való jogról, in: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 6-15.; Bándi: Environmental aspects of the new Hungarian Constitution, *Environmental Liability*, 2011/5, 75-78.; etc.

¹¹ Lásd különösen: Fodor László: Verfassungsrechtlicher Rahmen für Umweltschutz im neuen ungarischen Grundgesetz, in: Lothar Knopp – Heinrich Amadeus Wolff (szerk.): *Umwelt – Hochschule – Staat*, Berlin, Duncker und Humblot, 2016, 69-83.; Fodor: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban, in: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.), *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*, Budapest – Pécs, Pázmány Press, 2013, 89-103.; Fodor: A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 336., 341.; Fodor: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2007/1, 5-19.; Fodor: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Budapest – Debrecen, Gondolat Kiadó, 2006; Fodor – Orth: Umweltschutz in der ungarischen Verfassung, *Osteuropa Recht*, 2005/1, 1-16.; Fodor: A környezetvédelem megjelenése Európa alkotmányaiban, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2002/22/2, 373-400.; etc.

¹² Tahyné Kovács Ágnes: *A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében*, Budapest, PhD Értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Tahyné Kovács: *Jelölti válasz 'A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében' című PhD disszertáció opponensi véleményeire*. Gépirat, PPKE JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2013b. október 10., 3-6.; Tahyné Kovács: Gedanken zur verfassungsrechtlichen Interpretierung der gesetzlichen Regelung der GVOs in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU und des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), *JAEL*, 2015/18, 72-79. 2013a.

¹³ C-528/16. sz. ügy a Conseil d'État (államtanács, Franciaország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 2018. január 18., ECLI:EU:C:2018:20.

A főtanácsnoki indítvány részletesebb ismertetésére alább még részleteiben visszatérünk, azonban e ponton előbb még utalunk arra, hogy az Alaptörvényünk „genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaságra” vonatkozó koncepciója kapcsán eddig is számos aspektusban merültek fel értelmezési kérdések. Korábban a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa – lényegében az elővigyázatosság elvének szigorú figyelembevételével – például meglehetősen kemény értelmezést¹⁴ fogalmazott meg az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseire. Rajta kívül, az értelmezési kérdésekben több magyar jogtudós is kifejtette már a véleményét.¹⁵ Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit érintő korábbi jogértelmezési kérdéseit Szilágyi János Ede, Raisz Anikó és Kocsis Bianka a következőképpen foglalták össze: „A kardinális kérdések ezek közül – többek között –, hogy a (a) rendelkezések milyen magatartási- illetve termékköre terjednek ki, (b) milyen ezen rendelkezések kötéreje, illetve, hogy (c) milyen viszonyban vannak ezek az EU joggal. Nem vitatva egyik vagy másik tudományos közleményben írt értékelést sem, az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése során magunk az alábbi álláspontot fejtjük ki. Meglátásunk szerint az Alaptörvény jelen rendelkezésének pontos mibenléte

¹⁴ „A génmódosított élőlények mezőgazdasági alkalmazásának világos, egyértelmű tilalmával – az elővigyázatosság elvének megfelelően – a magyar alkotmányozó kifejezi, hogy nem kívánja az országot és a lakosságot kísérleti teleppé változtatni, különös tekintettel arra, hogy e kísérletek eredményei adott esetben csak évtizedek múltán válnának ismertté.” JNO 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.) az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről, 7. pont.

¹⁵ Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 74.; Fodor: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 113-114.; Raisz Anikó: GMO as a Weapon – a.k.a. a New Form of Aggression?, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, The Hague, Eleven, 2015, 275-276., 279-281.; Julesz Máté: GMO-mentes alkotmány, *Orvosi Hetilap*, 2011/31, 1255-1257.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 110-112.; Szilágyi János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2, 36-54.; Szilágyi: *Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása*, Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetek, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2015, 36-38.; Szilágyi: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 48-49.; Szilágyi János Ede – Tóth Enikő: A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének újabb jogi eszköze, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 482-483.; T. Kovács Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*, PhD Értekezés, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2017; T. Kovács: Az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezése, in: Cservák Csaba – Horváth Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem*, Budapest, Porta Historica, 2017, 147-150.; T. Kovács: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszaszerzett EU-tagállami szuverenitásra és a TTIP-re, in: Szalma József (szerk.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2014, Újvidék, VMIT*, 2015, 308-309. A GMO-szabályozás alkotmányjogon túlmutató jogi aspektusairól lásd továbbá: Kovács Judit Nóra: Észrevételek az USA GMO politikájához, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 104-115.; Olajos István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása Magyarországon, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog*, II. kötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 73-88.

nem tisztázott. Megállapítható ugyanakkor, hogy e rendelkezés nem közvetlenül érvényesülő tilalom (inkább orientáló jellegű előírás az állami döntéshozók számára). Eleinte e rendelkezést a magyar döntéshozók leginkább a GM-növények köztermeszthetőségének korlátozása kapcsán hivatkozták (ez egy szűkített értelmezés). Vagyis e szűkített értelmezés nem zárja ki azt, hogy a külföldről behozott GM-termékek (például élelmiszerek) kerülhessenek a magyar fogyasztókhoz. Megközelítőleg két éve ugyanakkor a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriába a döntéshozók a GMO-köztermeszthetőségen túl egyre inkább beleértenek más kérdésköröket is, például azt a törekvést, hogy megteremtődjenek egy magyarországi GMO-mentes élelmiszerelőállítás feltételei. Meglátásunk az, hogy a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriája továbbra is olyan bő értelmezési kereteket biztosít, hogy akár ez utóbbi, tág értelmezés is belefér.¹⁶

3. Az új nemesítési technikák és a génmódosítás az elővigyázatosság elvének tükrében

A témakör tudományos igényű elemzése során semmiképp sem tekinthetünk el az Európai Unió Bírósága előtt zajló C-528/16. sz. ügy ismertetésétől, melyhez kapcsolódóan *Michael Bobek* főtanácsnok januárban tette közzé véleményét. Az ügyben a francia államtanács (*Conseil d'État*) fordult előzetes döntéshozatal céljából a Bírósághoz. Témánk szempontjából talán a legrelevánsabb a 4. kérdés lehet, melyben a francia államtanács azon kérdést intézte a bírósághoz, hogy: „A [2001/18] irányelv 2. és 3. cikkének, valamint I. A. és I. B. mellékletének érvényessége – mivel ezek a rendelkezések nem vetik alá a genetikailag módosított szervezeteket az óvintézkedéseknek, a hatásvizsgálati és a nyomon követésre vonatkozó intézkedéseknek – megkérdőjelezhető-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 191. cikkének (2) bekezdése által biztosított elővigyázatosság elve szempontjából, figyelembe véve a génebeszter fejlődését, az ezen technikáknak köszönhetően nyert új növényfajták megjelenését, valamint a hatásukkal, ill. a környezetre, valamint az emberi és állati egészségre gyakorolt lehetséges kockázatokkal kapcsolatos jelenlegi tudományos bizonytalanságokat?”¹⁷

Az elővigyázatosság elve mellett érdemes említést tenni a megelőzésről, mint a környezetvédelem egyik legfontosabb elvéről is, mely az ismert és ezáltal várható hatások, illetőleg a károsító folyamatok további hatásai ellen történő fellépést foglalja magában. Az elővigyázatosságot a megelőzés egyfajta kiegészítéseként a Maastrichti Szerződés emelte be az uniós joganyagba, s a két elv egymás mellett arra figyelmeztet minket, hogy kellő körültekintés mellett a nem várt következmények is elkerülhetők.¹⁸

Az elővigyázatosság a megelőzéshez képest egy lépéssel előrébb gondolkodik, s már eleve abból az előfeltevésből indul ki az emberi magatartások kapcsán, hogy azok a későbbiekben környezeti ártalmak bekövetkezéséhez vezethetnek.¹⁹

¹⁶ Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty, *JAEL*, 2017/22, 170., 191., doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160.

¹⁷ C-528/16. sz. ügy előzetes döntéshozatal iránti kérelem.

¹⁸ Bándi: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2014b, 35-36.

¹⁹ Bándi 2014b, 35-36.

Az elv mögött azon felismerés áll, hogy tudományos ismereteink korlátozottak, s a tudomány fejlődése következtében ma még ártalmatlannak hitt termékekről kiderülhet, hogy komoly károkat okozhatnak a természetben. Az elővigyázatosság jegyében a környezethasználatlaltal járó magatartások hatásait a legkisebbre kell csökkenteni, még abban az esetben is, ha azok következményeiről egyelőre nem eldönthető, hogy károsak-e vagy sem. Hollandia példának okáért a lehetséges legkisebb terhelést külön alapelvként érvényesíti, mely az ún. *ALARA-elvben*²⁰ testesül meg.²¹

Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében található rendelkezés célja, hogy egy esetlegesen felmerülő kockázat esetén megelőző jellegű döntéshozatallal biztosítsa a környezet magas szintű védelmét. A gyakorlati alkalmazás ennél azonban lényegesen tágabb területet fed le, s magában foglalja az EU élelmiszerügyi szabályozását, illetőleg az emberi, állati és növényi egészséget is. Praktikus előnye, hogy amennyiben a rendelkezésre álló adatok nem teszik lehetővé a teljes körű kockázatértékelést, akkor alkalmazásával megelőzhető az egészségre potenciálisan veszélyes termékek forgalomba hozatala, valamint az ilyen termékek akár a piacról is visszahívhatók.²² Ezen követelményt adott esetben akár eljárási garanciák sorozata is érvényesítheti, említve itt a genetikailag módosított szervezetek és élelmiszerek uniós szintű engedélyezését, vagy a tagállamok számára biztosított ellentmondási lehetőséget, mely a kiadott engedély ellenére lehetővé teszi az előállítás és forgalmazás tagállami korlátozását.²³

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában az elővigyázatosság elvét leginkább úgy értelmezik, mint ami lehetővé teszi, hogy különböző szereplők – például az államok vagy a Bizottság – ideiglenes kockázatkezelési intézkedéseket fogadjanak el anélkül, hogy a vélt kockázatok tényleges realizálódását meg kellene várniuk. Harmonizáció hiányában az elvre akár önállóan is lehet hivatkozni a különböző korlátozó intézkedések igazolásaként, erre azonban csupán számos feltétel megvalósulása esetén kerülhet sor. Ezek lényege, hogy szükség van legalább néhány, tudományosan is alátámasztott, észlelhető kockázat fennállására, nem elég pusztán egy új dolog által kiváltott kockázattól vagy egy tág értelemben és általánosságban vett kockázattól való félelem, amely esetben nem is lehet meggyőzően kijelenteni, hogy valamely új dolog biztonságos-e vagy sem. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja, hogy miután a mutagenézis révén nyert szervezetek esetén a kockázatértékelés és a figyelemmel kísérés nem valósul meg, ezáltal fennáll egy olyan jellegű kockázat, amely kiváltja az elővigyázatosság elvének alkalmazását. Praktikusan ez azt jelenti, hogy miután a mutagenézis eljárása által nyert szervezetek biztonságosságára nem állnak rendelkezésre ezt alátámasztó, meggyőző tudományos adatok, így ez sérti az elővigyázatosság elvét, ezzel potenciálisan igazolva a GMO-irányelv 2. és 3. cikkének, továbbá az I. A. és I. B. mellékletének megsemmisítését.²⁴

²⁰ *As low as reasonably achievable.*

²¹ Fodor László – Baranyi Tamás – Tóth Katalin: *Környezetjog*, Debrecen, Lícium-Art, 2006, 59-65.

²² European Commission 2000. *Communication on the Precautionary Principle*. COM (2000) 1., 2.II.2000.

²³ Fodor – Baranyi – Tóth 2006, 64.

²⁴ C-528/16. sz. ügy előzetes döntéshozatal iránti kérelem.

Michael Bobek ezzel ellentétben úgy foglalt állást, hogy véleménye szerint nem áll fenn semmilyen olyan körülmény, amely jelen esetben az elővigyázatosság elvének alkalmazását, s az említett mellékletek megsemmisítését indokolná. Hangsúlyozta, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következően a pusztán „kockázati bizonytalanság” még nem alapozza meg az elv alkalmazását, a konkrét kockázatok azonosítására, s ezeknek a független, tudományos alátámasztására van szükség. Csupán a kockázattól való félelem, avagy a kockázat kockázata még nem elegendő.

Az elővigyázatosság elvének az új génszerkesztési módszerek tekintetében való alkalmazásával kapcsolatos állásfoglalás előtt nem feledkezhetünk meg azonban hazai, magyar jogszabályainkról sem. Kétséget kizáróan kijelenthető, hogy a jelenlegi politika határozottan elutasítja a genetikailag módosított élelmiszereket, s az attól teljes mértékig mentes élelmiszer-piac mellett foglal állást. Nem hagyható azonban figyelmen kívül a kérdés megítélése során, hogy Magyarország 2004-ben csatlakozott az EU-hoz, s tagállamként kötelezettséget vállalt jogának érvényesítésére az állam területén, ide értve az áruk szabad mozgásának biztosítását is. Hazánk jogforrási hierarchiájának csúcán az Alaptörvény áll, melynek több rendelkezése is kapcsolatba hozható a cikk témáját képező kérdéskörrel. Itt említhető az Alapvetés P) cikk (1) bekezdése, mely kimondja, hogy: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Az Alaptörvény XX. cikke a testi és lelki egészséghez kapcsolódóan már explicit jelleggel mondja ki a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság követelményét. Az Alkotmányhoz képest új elemként jelenik meg a GMO-mentes mezőgazdaság előírása, mely azonban nem jelenti azt, hogy valamennyi genetikailag módosított élelmiszer eltűnne hazánkból.²⁵

Az említett rendelkezéssel kapcsolatban már korábban is merültek fel értelmezési problémák, s számos jogtudós próbálta már értelmezni – eddig sikertelenül – az adott cikket többek között arra vonatkozóan, hogy hatálya milyen magatartása, illetőleg termékkörökre terjed ki, milyen ezen rendelkezések kötőereje, továbbá, hogy milyen viszonyban állnak az EU-joggal. A rendelkezést kezdetben a genetikailag módosított élőlények köztermeszthetőségének korlátozása kapcsán hivatkozták, mely szűkített értelmezés alapján a döntéshozóknak nem kellene a külföldről behozott GMO-termékek magyar fogyasztókhoz történő eljuttatásának kizárására törekedniük. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriájába a döntéshozók a köztermeszthetőségen túl egyre inkább beleértenek más kérdésköröket is, mint pl. maguknak a GMO-mentes élelmiszereknek az előállítását.²⁶

Annak következtében, hogy az AB mindezidáig nem értelmezte a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság fogalmát, csupán a XX. cikk (2) bekezdésére általában, illetőleg az abban szereplő felsorolás többi elemére vonatkozó AB-értelmezésből tudunk kiindulni, melyek alapján az Alaptörvény említett fordulata az egészséghez való jogból következő objektív intézményvédelmi kötelezettségéből

²⁵ Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Budapest, Wolters Kluwer, 2013.

²⁶ Szilágyi – Tóth 2017, 479-499.

fakadóan az államnak azon alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaságnak a legkedvezőbb feltételeket biztosítja. Ezen túlmenően továbbra is kijelenthető, hogy a kérdésben Magyarország nem foglal állást, azonban amíg az említett probléma tudományosan eldöntésre nem kerül, s fennáll annak a veszélye, hogy a géntechnológiák alkalmazása káros hatással legyen az emberi egészségre, addig az állam az elővigyázatosság elve alapján köteles a rendelkezésre álló eszközökkel polgárai védelmezésére.²⁷ Az Alaptörvény XX. cikkével kapcsolatban továbbá a JNO is állást foglalt, miszerint: „a génmódosított élőlények mezőgazdasági alkalmazásának világos, egyértelmű tilalmával – az elővigyázatosság elvének megfelelően – a magyar alkotmányozó kifejezi, hogy nem kívánja az országot és a lakosságot kísérleti teleppé változtatni, különös tekintettel arra, hogy e kísérletek eredményei adott esetben csak évtizedek múltán válnának ismertté.”²⁸

A kérdés hazai szempontú értékelése során a Környezetvédelmi törvény²⁹ (továbbiakban Kvt.) rendelkezései sem hagyhatók figyelmen kívül. A törvény elvi jelentőséggel bíró kérdéseket igyekszik tisztázni, továbbá rendszerezi az alkalmazott jogintézményeket, elsősorban a közigazgatás területén. Fontos része a törvénynek annak preambuluma, mely megjeleníti a harmonikus fejlesztés elvét, valamint a fenntarthatóság gondolatát is, mindemellett pedig kinyilvánítja a jövő generációk védelmét.³⁰ Témánk szempontjából legrelevánsabb a törvény 6. §-a, mely kimondja, hogy „a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkezelés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni”, továbbá „a megelőzés érdekében a környezethasználat során a leghatékonyabb megoldást, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni.”³¹

Hazánkban a megelőzés és az elővigyázatosság elvét a Kvt. tartalmazza, mely ezek jegyében írja elő a leghatékonyabb megoldások, illetőleg az elérhető legjobb technikák, az ún. BAT-ok³² alkalmazását. A törvény 2001 óta ez utóbbiak fogalmát is meghatározza, melynek lényegi eleme, hogy a technika abban az esetben a legjobb, ha a környezet magas szintű védelme érdekében a lehető leghatékonyabb, és akkor elérhető, amennyiben az adott fejlesztési szinten elfogadható feltételekkel alkalmazható, valamint, ha az üzem birtokosa ésszerű módon hozzá is férhet.³³

²⁷ T. Kovács 2015, 300-319.

²⁸ A JNO 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.) az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről.

²⁹ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

³⁰ Bándi: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 23-26.

³¹ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

³² *Best Available Technics*.

³³ Fodor László: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012, 51-52.

A törvény 4. §-a az értelmező rendelkezések között az elővigyázatosság fogalmát is lefekteti, mely „a környezeti kockázatok mérsékléséhez, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzéséhez vagy csökkentéséhez szükséges döntés és intézkedés.”³⁴ A törvényi szintű meghatározás és előírás elvi jelentőséggel bír, hiszen hazánk alkalmazkodva az EU által rá háruló kötelezettségekhez közvetlenül beépítette jogrendszerébe ezen, a környezetjog számára alapvető jelentőségű elvet, ezzel elkötelezve magát a mellett, hogy jegyében a környezethasználattal járó magatartások hatásait a lehető legkisebbre csökkentse, még akkor is, ha egyes magatartásokról egyelőre nem tudható, hogy hosszú távon károsak-e vagy sem.

4. Az új nemesítési technikák megítélése a jelen és a jövő nemzedékek szempontjából

Ahogy általánosságban véve minden témakör kapcsán, jelen ügyben is alapvetően két egymással szemben álló véleményt különböztethetünk meg, nevezetesen az új nemesítési technológiákat támogató, enyhébb szabályozást szorgalmazó, illetőleg az ezen technikákat ellenző, szigorú szabályozás elfogadtatására törekvő nézeteket.

Habár kevesebben vannak, ám az új géntechnológiák mellett állásfoglalók nézőpontjai sem hanyagolhatók el, s az ő oldalukon is számos meggyőző érv található. Egy 2014-es tanulmány alapján a GMO 1.0. körbe sorolt termékekkel ezidáig több, mint 100 milliárd haszonállatot tápláltak, s mind a mai napig nem jelentkeztek ezzel kapcsolatban kedvezőtlen hatások. Világszinten a haszonállatok takarmányát 70-től 90%-ig terjedő mértékben genetikailag módosított növények teszik ki, s napjainkig egyetlen kutatás sem tudott különbségeket kimutatni a hagyományos és a génmódosított élelmiszerekkel táplált állatokból származó élelmiszeripari termékek között.³⁵ Ezen nézőpont képviselői között említhető Mark Lynas író, újságíró és környezetvédelmi aktivista is, aki 2018-ban Oxfordban tartott beszédet, mely szerint helytelen az innováció korlátozása, amikor egy növényről még 20 évi biztonságos alkalmazás után sem bizonyítható, hogy bármiféle kockázati tényezőt hordozna. A haladás nevében a mezőgazdasági közösségnek át kell lépnie a vegyészet korából a biológia korába. Beszédében külön figyelmeztetett annak a veszélyére, hogy az EU elzárkózhat az innováció, a megújulás elől, ám ha a világ más irányba halad, akkor előbb utóbb kénytelen lesz ezekkel szembe nézni.³⁶

Az sem elhanyagolható szempont – s nem csak ezen, hanem minden „újabb keletű” technológia esetében –, hogy elválasszuk egymástól a kutatás szabadságát az áruk szabad áramlásától. A tudomány fejlődését nem lehet, s nem is szabad megállítani, így a tagállamok számára biztosítani kell a kutatás szabadságát, mint az innováció

³⁴ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

³⁵ A. L. Van Eenennaam – A. E. Young: Prevalence and impacts of genetically engineered feedstuffs on livestock populations, *Journal of Animal Science*, 2014/92, 4255-4278., doi: 10.2527/jas2014-8124.

³⁶ Mark Lynas: *Speech to the Oxford Farming Conference*, in (2018.05.02.): <http://www.marklynas.org/2018/01/mark-lynas-speech-to-the-oxford-farming-conference-2018/>

immanens elemét, mellyel a jogalkotók munkáját is tovább segíthetik azáltal, hogy feltárják mekkora és milyen jellegű kockázatokkal kell szembe néznünk a GM-termékek kapcsán. Ez azonban nem jelenti feltétlenül azt, hogy a kutatásból származó termékeknek az üzletek polcaira is kell kerülniük.

Végezetül pedig továbbra sem hagyható figyelmen kívül az elővigyázatosság elvének alkalmazása, s az új technológiákra már a kezdetektől fogva szigorú szabályozást kell alkalmazni, amíg nincs túl késő, hiszen a deregulációra bármikor lehetőség van, amennyiben utóbb kiderül egy termékről, hogy valójában ártalmatlan, ám a már felmerült károk ezzel szemben visszafordíthatatlan következményekhez vezethetnek.

A genomszerkesztéssel kapcsolatos döntés jövő generációkra gyakorolt hatása miatt Bándi Gyula, mint a Jövő Nemzedékek Szószólója közleményben hozta nyilvánosságra álláspontját.³⁷ Eszerint „amíg nem jön létre szakmai konszenzus a génszerkesztéssel előállított növényekkel kapcsolatban, addig – az elővigyázatosság elvét alkalmazva – a GMO szabályozás hatálya a jogi szabályozás szempontjából kiterjed ezekre az eljárásokra is...”

A Jövő Nemzedékek Szószólója a fenti sommás megállapítás alátámasztásaként előbb magával az új technológiával kapcsolatban a következőket jegyezte meg: „A gén- illetve biotechnológiai módszerek alkalmazása ... elsősorban a mezőgazdaság és az élelmiszeripar területén vethet fel problémákat. Az idegen fajok géneinek beépítésével létrehozott, első generációs genetikailag módosított növények ... esetében a „lényegi azonosság” elvére való hivatkozás nyilvánvalóan téves... Elvben más lehet a helyzet az újabb típusú, az ún. génszerkesztési módszereknél, ahol az idegen gének a módosítás folyamatában csak átmenetileg kerülnek be a génállományba, a végeredmény csupán annak pontszerű megváltoztatása. A kutatás-fejlesztés ezen új iránya nyomán felvetődött a jogi szabályozás kérdése, ami semmiképpen nem jelentheti az ilyen módon létrehozott növények köztermesztésbe való bevonásának további vizsgálatokat mellőző engedélyezését.”

Ezt követően a Jövő Nemzedékek Szószólója kitért az Alaptörvényünk „genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaságra” vonatkozó koncepciójára is, megállapítva, hogy ez „az Alaptörvényből fakadó imperatív rendelkezés, amelynek tényleges tartalma a tudomány, a GMO kérdésekkel foglalkozó szakmai megegyezés alapján határozható meg... A génmódosítás kérdése, annak megítélése és tartalma tehát alapvetően nem jogi kérdés, ugyanakkor a következmények már sokkal inkább igénylik a jogértelmezést.”

³⁷ A közlemény kiadására a Szószóló és a Magyar Természetvédők Szövetsége által közösen rendezett műhelybeszélgetés után került sor. A 2018. február 19-én megrendezett az „új nemesítési technikák és a génmódosítás” című eseményen mind a szabályozók, mind a szakmai és civil szervezetek képviseltették magukat. Jövő Nemzedékek Szószólója: *Genetikai módosítás-e a génszerkesztés? A Jövő Nemzedékek Szószólója az elővigyázatosság elvéről*, álláspont – közlemény, 2018. február 19., forrás (2018.03.03.): <http://www.ajbh.hu/-/genetikai-modositas-e-a-genszerkesztes-a-jovo-nemzedek-szoszoloja-az-elovigyazatosag-elverol?inheritRedirect=true&redirect=%2F>

Végül a Jövő Nemzedékek Szószólója az elővigyázatosság elvét is hozzáfűzte álláspontjának kifejtéséhez: „Amennyiben ... a tudomány, a szakmai közvélemény számára még sok olyan nyitott kérdés marad, amelynek következtében nem beszélhetünk egységes, kikristályosodott állásfoglalásról, akkor ismét a jog kerül előtérbe, azon belül is a közegészségügyi, környezetvédelmi ügyekben kifejezetten hangsúlyos elővigyázatosság elve. Ez az elv legegyszerűbben szólva azt követeli meg, hogy amennyiben egy szakkérdés eldöntésében a tudományos megítélés bizonytalan, akkor a védett jogok megfelelő érvényesítése érdekében alapos kockázatelemzést folytassunk le, illetve végső soron a lehető leghatározottabb értelmezés mentén döntsünk, nem adva teret az esetleg később már nem, vagy csak rendkívüli nehézségek árán visszafordítható következményeknek. Ezért az Alaptörvény behelyes értelmezésével a génszerkesztést és hasonló megoldásokat mindaddig genetikai módosításnak kell tekinteni, amíg ennek ellenkezőjét kétséget kizáróan nem lehet bizonyítani, így ezen eljárások továbbra sem kerülhetnek közvetlenül mezőgazdasági felhasználásra. Ugyanakkor ez természetesen nem zárja ki, sőt éppen ellenkezőleg, támogatja azokat a kutatásokat, amelyek a génmódosítás alternatív lehetőségeit vizsgálják, hiszen ezek nélkül a jövőben sem lehetne tudományos igényű és általánosan elfogadott állásfoglalást kialakítani.”

5. Végkövetkeztetések

Összességében elmondható, hogy a szakmai közösségben mindenki által elfogadható, általános érvényű megoldási javaslat ezidáig nem született, a számos különböző, tudományos értékű nézőpont ütköztetése a jövőben is hozzájárulhat a probléma lehető legelőnyösebb megoldásához. S bár itt is igaz az a mondás, miszerint, ha két jogászt bezárunk egy szobába, akkor három különböző jogi véleménnyel lesz dolgunk (s ez alól a természettudományok képviselői sem jelentenek kivételt), az ilyen és ehhez hasonló vitákra, véleménycserékre szükség van a tudományos vélemény formálása érdekében. Végezetül csak remélhetjük, hogy mind az Európai Unió és annak bírósága, illetőleg Magyarország olyan döntést hoz, mely a lehető legjobban szolgálja a fogyasztók és a környezet érdekeit, s a gazdasági haszon helyett a jövő generációk érdekeit tartja szem előtt. XXI. századunkban tagadhatatlanul a pénz a legnagyobb motiváció mindenki számára, ez modern világunk mozgatórugója, ám a jogalkotás során ennél messzebbre kell tekintenünk. Az elővigyázatosság jegyében nem feledkezhetünk meg arról, hogy döntéseinknek, jogalkotásunknak következményei vannak, s amennyiben olyan genetikailag módosított organizmusok kerülnek ki a környezetbe, az emberek tányérjára, melyeknek nem ismeretes minden kockázata, hosszú távú hatása, akkor visszafordíthatatlan következményekkel kell szembenéznünk. Az ember nem tulajdonosa, legfeljebb haszonélvezője lehet a természetnek, így nem pusztíthatja azt szabadon a jövő generációk kárára; emlékezve itt arra (és a jogalkotás során is figyelem előtt tartva), hogy: „a földet nem apáinktól örököltük, hanem unokáinktól kaptuk kölcsön.”

Zsófia HORNYÁK *
Richtungen für die Fortentwicklungen: Beerbung des Grundstückes**

1. Einleitungsgedanken

Aufgrund unserer früheren Forschungen¹ wurde festgestellt, dass man Beerbungsregel bezüglich der landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerbe benötigt, deren Zerstückelung zu verhindern und deren Einheit und dort die entsprechende Wirtschaft zu versichern. Bezüglich der landwirtschaftlichen

Zsófia Hornyák: Richtungen für die Fortentwicklungen: Beerbung des Grundstückes – Továbbfejlesztési irányok: földöröklés. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 107-131 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.107

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

** *Die Studie hat sich im Rahmen der Programme des Justizministeriums für Verbesserung des Niveaus der Juristenbildung verwirklicht.*

¹ Siehe: Die Publikation des Verfassers zusammen mit Tamás Prugberger: Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (Hrsg.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai: Tapasztalatok és kritikák*, Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2016, 47-58; Selbstständige Studien des Verfassers im Thema: Hornyák Zsófia: Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrsgesetzes, in: Stipta István (Hrsg.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Osztály, 2013, 117-121; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (Hrsg.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135; Hornyák Zsófia: Die Regeln der Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen im landwirtschaftlichen Grundstückverkehr. *Agrár- és Környezetjog*, 2016/21, 4-27, doi: 10.21029/JAEL.2016.21.4; Hornyák Zsófia: A földöröklés szabályozása egyes európai országokban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 182-188; Hornyák Zsófia: A végintézkedési szabadság érvényesülésének kérdése a mezőgazdasági földek öröklése esetén, in: Gellén Klára (Hrsg.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged, Iurisperitus Bt., 2017, 151-157; Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek jogutódlásának anyagi jogi kérdései. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 124-136; Selbstständige Forschungen von Tamás Prugberger hinsichtlich der Beerbung des Grundstückes: Prugberger Tamás: A föld-, és az agrárjogi szabályozás nyugat-európai struktúrája, tartalma és belső rendszere, in: Fodor László – Mikó Zoltán – Prugberger Tamás: *Agrárjog I. Mezőgazdasági Ingatlanjog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999, 13-18; Prugberger Tamás: A mezőgazdaság által igényelt speciális polgári jogi normák bevitele az új Ptk-ba, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIII, 2005/2, 489-524; Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 211-239.

doi: 10.21029/JAEL.2018.25.107

Grundstücken hat das Gesetz CLXXII. vom 2013 über den Verkehr vom Land- und Forstwirtschaftlichen Grundstücken² (des Weiteren: Grundstückverkehrsgesetz) einige Verordnungen für die Beerbung durch Verfügung von Todes wegen. Es hat aber keine Verordnung für die gesetzliche Beerbung, so beziehen sich darauf die allgemeinen bürgerrechtlichen Beerbungsregeln. Und das landwirtschaftliche Betriebsregelungsgesetz wurde bis heute nicht erstellt, wofür unser Grundgesetz eine kardinale gesetzliche Regelungsweise vorschreibt. So findet man eine einzige spezielle Regel bezüglich der Agrarbeerbung, nämlich in unserem Bürgerlichen Gesetzbuch, in Verbindung mit der Ablehnung der Beerbung³, aufgrund dieser Verordnung kann der Erbe die Beerbung des Grundstückes zur landwirtschaftlichen Produktion, der dazu gehörenden

² Siehe über die Analyse und die Vorgeschichte des Gesetzes: Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19; Csák Csilla: Az 1945-ös földreformtól a hatályos magyar földtulajdoni és földhasználati viszonyok kialakulásáig, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Agrárjog*. I. kötet, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 36-59; Csák Csilla: A földtulajdon- és használati viszonyok változása a nagybirtokrendszer megszűntetésétől a rendszerváltás időszakáig, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 57-78; Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 20-31; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, in: Roland Norer – Gottfried Holzer (Hrsg.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Wien – Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 220-224; Horváth Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law, in: Smuk Péter (Hrsg.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Budapest, Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, 2013, 359-366; Kapronczai István: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára, in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 79-92; Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében. *Magyar Jog*, 1997/12, 721-729; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22; Mikó Zoltán: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök, in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 151-163; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-197; Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság. *Napi Jogász*, 2002/10, 13-17; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 93-110; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához. *Kapu*, 2012/9-10, 62-65; Vass János: A földtörvény módosítások margójára, in: Vass János (Hrsg.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2003, 159-170; Zsohár András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái. *Gazdaság és Jog*, 2013/4, 23-24.

³ Siehe noch darüber: Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitantes and their children in the agricultural enterprise in Hungary. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 52-57.

Ausstattungsobjekte, des Viehbestands und der Werkzeuge separat ablehnen, falls er/sie sich mit der landwirtschaftlichen Produktion nicht berufsmäßig beschäftigt.

In den einzelnen westeuropäischen Ländern ist die agrarrechtliche Regelung betriebszentrisch, in Ungarn bildet aber das landwirtschaftliche Grundstück den Grund der Regelung⁴, aufgrund deren es spezielle Regeln für die Beerbung von landwirtschaftlichen Gewerben in den meisten westeuropäischen Ländern gibt. In Ungarn ist es auf jeden Fall nötig, die Grundstückbeerbung zu regeln, das Grundstück bildet ja den Grund der Regelung, aber man darf natürlich nicht übergehen, dass es in Ungarn zwar keine Gewerbenregelung gibt, aber die landwirtschaftlichen Gewerbe sind

⁴ Siehe über die ungarische Regelung: A hazai szabályozásról lásd: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111–121; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (Hrsg.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 44-55; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 64-77, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* c. konferencián elhangzott előadás, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (Hrsg.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 73-87; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/16, 111-127; Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 11-166; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (Hrsg.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.

vorhanden, das Grundstückverkehrsgesetz gibt zu denen eine Bestimmung⁵, und hinsichtlich der Gewerbe wäre es ein wichtiger Aspekt, diese in Einheit bleiben zu lassen, die einzelnen Ausstattungsobjekte und Vermögenselemente vom Grundstück nicht zu trennen, was die Einheit der Wirtschaft aufteilen würde. Also, bezüglich sowohl auf die Grundstücken, als auch auf die Gewerbe⁶ sollten alle Regeln festgelegt werden, diese separat zu behandeln, denen spezielle Eigenschaften in Hinsicht zu nehmen.

Es gäbe eine Möglichkeit, die Beerbungsregeln *sui generis* unter den Rahmen eines separaten Agrarbeerbungsgesetzes festzulegen, aber es ist auch möglich, das in Verbindung der Beerbung der Gewerben im Gewerbengesetz vorzunehmen, insofern diese Rechtsvorschrift in der Zukunft erstellt werden könnte.

Wir möchten auch betonen, dass wir für widersprüchlich halten, dass der Gesetzgeber die gesetzliche Beerbung und die Beerbung der landwirtschaftlichen Grundstücken durch Verfügung von Todes wegen abweichend behandelt und die Begrenzungen für den Eigentumserwerb des Grundstückverkehrsgesetzes beziehen sich auf die Beerbung des Grundstückes durch Verfügung von Todes wegen, aber die Wirkung des Gesetzes umgreift die gesetzliche Beerbung nicht. Der einzelne Grund dafür kann sein, dass der Gesetzgeber den Ausschluss des Grundstückserwerbs aus Spekulationszweck in Vordergrund gesetzt hat, da es sich bei einer gesetzlichen Beerbung darum nicht handeln kann. Hatte aber keinen Rücksicht darauf, dass die Ackerbauer-Qualifikation bei einer Beerbung durch Verfügung von Todes wegen eine Bedeutung hat, demgegenüber bei einer gesetzlichen Beerbung keine speziellen, mit der Landwirtschaft in Verbindung stehenden Voraussetzungen Rolle spielen.

Mit denen Rücksicht würden wir des Weiteren unsere Vorschläge formulieren, bezüglich sowohl auf die gesetzliche Beerbung, als auch auf die Beerbung durch Verfügung von Todes wegen, das alles im Rahmen dieser vorliegenden Publikation, speziell in Verbindung mit den landwirtschaftlichen Grundstücken. Wir würden unsere Vorschläge bezüglich der landwirtschaftlichen Gewerbe in dieser Studie nicht darlegen.

2. Vorschläge für die spezielle Regelung der Beerbung von landwirtschaftlichen Grundstücken

Bei der Ausarbeitung der Konzeption war der Aspekt im Vordergrund zu halten, die Zerteilung und die Spekulation zu verhindern, sowie die Fachmäßigkeit, die Erfahrung im Ackerbau zu bevorzugen.

⁵ Grundstückverkehrsgesetz § 5 Ziffer 20: *landwirtschaftlicher Betrieb*: die organisatorische Grundeinheit der zum selben Zweck betriebenen landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren (Grundstück, landwirtschaftliche Ausrüstung, sonstige Vermögenselemente), die durch die ökonomische Zusammengehörigkeit eine Grundeinheit der Wirtschaftsführung ist.

⁶ Es war schon früher einen Vorschlag bezüglich der landwirtschaftlichen Gewerbe, die Beerbungsregeln auszubilden. Siehe: Jójárt László – Kurucz Mihály: *Törvénytervezet a mezőgazdasági birtokszerkezet alapjának javításáról*, in: Jójárt László – Kurucz Mihály: *Van megoldás. „Földtörvény – Üzemszabályozás”*, Budapest, Barankovics István Alapítvány, 2008, 166-173.

Uns können die Regelungen der westeuropäischen Länder als Muster dienen, da in den Meisten die speziellen Agrarbeerbungsregelungen doch vorhanden sind.⁷ Unter diesen Ländern kann man bei mehreren solche Verordnungen finden, wo eine Mindestgröße des Grundstückes festgelegt wird, darunter kann die Größe der Fläche nicht einmal bei einer Beerbung reduziert werden.⁸ Es dient dem Zweck, keine zu kleinen, sog. „lebensunfähigen“ Grundstücke zu entstehen. Es ist einerseits ein geeignetes Mittel, damit die Größe des Grundstückes unter eine Mindestgröße nicht reduziert werden kann, aber selbst das Grundstück – falls es nur diese Regel gibt – kann noch aufgeteilt werden, kann seine wirtschaftliche Einheit sich zersetzen, das bedeutet, dass die frühere, auf diesem Grundstück übliche und funktionierende Ackerbauweise nicht mehr fortgesetzt werden kann, ist es also in wirtschaftlicher Hinsicht keineswegs günstig. So kann das teilweise im Mangel von speziellen Grundstückbeerbungsregeln eine Lösung auf das Problem sein, das die übermäßige Aufteilung des Grundstückes bedeutet, die Entstehung der zu kleinen, unbrauchbaren Grundstücke kann ja so unterbunden werden, ist es aber den agrarrechtlichen Aspekten am meisten entsprechenden Lösung, also die Einheit des Grundstückes kann so nicht unbedingt verwirklicht werden.

Als interessante Frage kommt vor, und man sollte sich damit auf jeden Fall beschäftigen: die Frage des Eigentumserwerb-Maximums, die aufgrund der aktuellen Regelung bei einer Beerbung durch Verfügung von Todes wegen zu verwenden, aber bei einer gesetzlichen Beerbung nicht. Nach unserem Standpunkt ist weiterhin nicht nötig, diese Regel bei einer gesetzlichen Beerbung einzuleiten, aber bei einer Beerbung durch Verfügung von Todes wegen lohnt es sich, zu überlegen, ob es nötig ist, das Erwerbmaximum zu behalten. Hier wird die Möglichkeit der abweichenden Regelung von der Bestrebung nach Grundstückserwerb⁹ mit spekulativen Zweck begründet, der

⁷ Die die Agrarbeerbung regelnde westeuropäische Ländern sind: Dänemark, Frankreich, Finnland, Norwegen, Belgien, Luxemburg, Italien, Spanien, Schweden, Schweiz, Österreich und Deutschland.

⁸ Wir können mit der Regel bezüglich der Grundstücksminimum in der Regelung mehrerer Länder treffen, zum Beispiel im Fall von Dänemark, Frankreich, Finnland, Norwegen, Italien, Spanien und Portugal auch. Siehe noch: Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtokpolitika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országba, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832; Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 211-239.

⁹ Siehe noch: Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71; Bányai Krisztina: A zsebszerződésekről a jogi környezet változásainak tükrében, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/13, 7-33; Bányai Krisztina: A földszerezés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 16-27, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Óstermelő*, 2014/2, 10-11; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191–198; Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági

bei einer gesetzlichen Beerbung nicht in Frage kommt, kann aber bei einer Beerbung durch die Verfügung von Todes wegen möglich sein.

Insofern wir von den aktuellen Regeln¹⁰ ausgehen, nach denen der Grundstückserwerbmaximum 300 Hektare beträgt, dann kommt die Frage, was im Falle passiert, wenn das Grundstück – im Eigentum des in der Verfügung von Todes wegen genannten Erben – und das zu erbende Grundstück zusammen den Maximalwert von 300 Hektare überschreiten würden? Es bestehen drei Möglichkeiten, dieses Problem zu lösen. Eine Möglichkeit ist, dass der Erbe den Teil des Grundstückes, mit dem zusammen sein Grundstück den Wert von 300 Hektare erreicht, damit könnte das Grundstück im Nachlass auf zwei Teilen aufgeteilt werden und der andere Teil könnte durch die Reihenfolge der gesetzlichen Beerbung beerbt werden. Die andere Möglichkeit könnte sein, dass der Gesetzgeber kein Erwerbmaximum feststellt für den Fall der Beerbung durch die Verfügung von Todes wegen, also könnte man im Verhältnis der Größe unbegrenzt Eigentum unter diesem Rechtstitel erwerben. Die dritte Version wäre, dass er das Eigentumsrecht in der Verfügung von Todes wegen nicht erwirbt, da sein Grundstück zusammen mit dem beerbten Grundstück den Maximalwert von 300 Hektare überschreiten würde, und die Beerbung des Grundstückes würde des Weiteren nach der Beerbungsordnung der gesetzlichen Beerbung erfolgen. Da wir in Verbindung der Gestaltung der Grundstück-beerbungsregeln als Hauptprinzip betrachten, dass das landwirtschaftliche Grundstück in einem Stück bleiben sollte, wäre die erste dargestellte Lösung nicht glücklich. Also, die Frage ist, ob diese Größe überschritten werden kann, um das Grundstück in einem Stück zu halten, kann man ein Grundstückeigentum bei Beerbung durch die Verfügung von Todes wegen unbegrenzt erwerben? Sagen wir aber, dass es eine Möglichkeit zur Überschreitung gibt, kommt dann die Frage, warum ist das bei anderen eigentumserwerblichen Rechtstiteln nicht möglich. Begrenzen wir aber die Größe der gesamten Grundstücken, die zum Erben durch Verfügung von Todes wegen geraten. Falls wir die Größe der Gesamtgrundstücken begrenzen, wird der genannte Erbe das Eigentumsrecht nicht erwerben, es ist egal, ob es sich um eine Überschreitung von 1 oder 100 Hektare handelt, und wird das Grundstück von einer anderen Person beerbt. Nach unserem Standpunkt, im Falle, wenn der in der Verfügung von Todes wegen bezeichnete Erbe mangels der Verfügung von Todes wegen der gesetzliche Erbe des Erblassers wäre, ist der unbegrenzte Eigentumserwerb begründet. Besteht es aber bezüglich des oben genannten Erben, muss dann in seinem Fall der Maximumwert von 300 Hektare des Grundstückserwerbs eingehalten werden, und wenn das eigene Grundstück in seinem Eigentum zusammen mit dem beerbten Grundstück diesen Wert

földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360.

¹⁰ Siehe noch darüber: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzési Egyetem, 2013, 110-111.

überschreiten würde, wird das Grundstück nicht von ihm beerbt, sondern vom gesetzlichen Erben.

3. Vorschläge für die Regelung der gesetzlichen Beerbung von landwirtschaftlichen Grundstücken

Hinsichtlich der landwirtschaftlichen Grundstücken, bei der Festlegung der speziellen Beerbungsregeln sollte das Hauptziel sein, das landwirtschaftliche Grundstück in einem Teil, möglichst in einer Hand zu halten, und die Zerteilung der Grundstücke nicht erfolgen zu lassen. So wäre idealerweise ein Erbe, der das Grundstück in Natur übernimmt. In der Verordnung der gesetzlichen Beerbung sollte den Erben bevorzugt werden, der mit dem Grundstück verbunden ist.

Das ungarische Beerbungsrecht steht auf dem Beerbungsprinzip *ipso iure*, also mit dem Tod des Erblassers geht sein Nachlass an seinen Erben, würden wir aber im Bezug auf der Agrarbeerbung – auf westeuropäisches Beispiel¹¹ – die Einleitung der Einrichtung für Zuweisung vom Gericht vorschlagen, das zu den ungarischen Umständen gepasst folgenderweise aussehen würde: der Notar stellt fest, wer als gesetzliche Erbe aufgrund der allgemeinen Beerbungsregeln gelten, bittet er dann um die Freigabe der landwirtschaftlichen Verwaltung, die überprüfen würde – analog der Grundstückbeerbung durch Verfügung von Todes wegen –, ob die Erwerbfähigkeit des Erben besteht, und ob die Beerbung keine Beleidigung der Begrenzung des Eigentumserwerb ergibt, er rangiert die Erben aufgrund der speziellen Agrarbeerbungsregeln und erstellt Behördenzeugnisse, in denen er erklärt, ob die Bedingungen der Erwerblichkeit im Bezug auf des gesetzlichen Erben aufgrund seiner Überprüfung bestehen. Aufgrund des Behördenzeugnisses wird der Notar das landwirtschaftliche Grundstück im Nachlass zuweisen, wird die Zuweisung also vom Notar vorgenommen, die Entscheidung in dieser Frage wird aber durch die landwirtschaftliche Verwaltung getroffen.

Bei einer gesetzlichen Beerbung würden wir von der allgemeinen bürgerrechtlichen Beerbungsreihenfolge¹² ausgehen, betont, dass das Hauptziel würde, das Grundstück in einer Hand zu halten und möglichst sollte das Grundstück von einer kennerischen Person beerbt werden. Die allgemeine Reihenfolge behaltend, die Person würde innerhalb der einzelnen Gruppen bevorzugt werden, die mit dem Grundstück

¹¹ Siehe über die Grundstücksregelung einiger westeuropäischen Ländern: Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 62-76; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.

¹² Siehe darüber: Barzó Tímea: A törvényes öröklés rendje, in: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Pusztahelyi Réka – Sági Edit: *Öröklési jog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 93-137; Fabó Tibor: A törvényes öröklés általános rendje, in: Osztovíts András (Hrsg.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* IV. kötet, Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014, 623-650; Orosz Árpád: A törvényes öröklés általános rendje, in: Petrik Ferenc (Hrsg.): *Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára* IV. kötet, Negyedik kiadás, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 62-73.

verbunden ist, in diesem Fall den Erben, der zu der durch das Grundstückverkehrsgesetz bestimmten Ackerbauerkategorie¹³ gehört, falls es keine solche Person gibt, dann die Person, die übernimmt, dass er/sie innerhalb bestimmter Zeit den im Gesetz festgelegten Bedingungen nachkommt und die Qualifikation Ackerbauer erwirbt. Da es sich in diesem Fall um ein landwirtschaftliches Grundstück handelt, würde die Aussetzung nicht in Frage kommen, dass der Ehegatte bezüglich der mit dem Erben gemeinsamen Wohnung und der dazu gehörenden Ausstattungsobjekte auf eine Nutzniessung berechtigt, es wird beim Gewerbe interessant. Also im Bezug auf das Grundstück werden auf erstem Platz die Nachkommen des Erblassers – auf dem Platz seiner/ihrer Kinder und seines/ihrer entfallenen Kindes deren Nachkommen – und seine/ihre Ehegatte stehen und von denen wird der Person beerben, die als Ackerbauer gilt, falls es keine solche Person gibt, dann wird der übernehmende Erbe sein, der übernimmt, die Bedingungen zu erfüllen, damit er/sie Ackerbauer wird. Falls es mehrere Personen gibt, die als Ackerbauer gelten, oder mehrere Personen übernehmen, die nötige Qualifikation zu erwerben, besteht mehrere Möglichkeit, diese Situation zu lösen. Einerseits, dass die landwirtschaftliche Verwaltung die Person von ihnen auswählt, könnten die Gesichtspunkte der Auswahl aber sehr schwer festgelegt werden, sollte ja in allen konkreten Fällen den Erben bevorzugt werden, der am meisten mit dem Grundstück verbunden ist, und diese Entscheidung wäre eine zu schwere Aufgabe für die landwirtschaftliche Verwaltung. Bei zwei Personen, die beiden den Bedingungen des Status Ackerbau entsprechen, wäre es schwer festzuhalten, dass jemand von denen zum Grundstück irgendwie näher steht. Bei zwei allgemeinen Erben, ggf. bei zwei Kindern, die beiden den Erwerb der Ackerbauerqualifikation übernehmen würden, wäre noch schwerer, einen auszuwählen, diese verfügen ja über keine entsprechende Ausbildung, ist es aber vermutlich, dass sie im Laufe ihrer Erziehung in gleichem Maß das Grundstück und den Ackerbau kennengelernt. Es wäre also sinnvoll, die eine, oder die andere Lösung zu überlegen, das heißt, bei mehreren Erben, oder wenn es mehrere Personen gibt, die den Erwerb der entsprechenden Qualifikation übernehmen, sie werden das Eigentumsrecht des Grundstückes im gleichen Anteil beerben, aber hierzu würden wir eine Voraussetzung vorschlagen, dass sie das Grundstück gemeinsam bebauen müssen.

Der Erbe, der den Erwerb der Qualifikation übernimmt, muss beim Ablauf des Fristen die Unterlage für die Verwaltung vorstellen, die die Ackerbauerqualifikation bestätigen. Sofern es nicht bis zum Ablauf des Fristen erfolgt, gibt es dann eine Möglichkeit für die einen oder sogar für mehreren anderen gesetzlichen Erben, die

¹³ Siehe noch darüber, wer Landwirt sein kann: Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2013, 121-135; Raisz Anikó: Women in Hungarian Agriculture, in: Esther Muñoz Espada – Leticia Bourges (ed.): *Agricultura Familiar*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014, 125-142; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

Ackerbauqualifikation zu erwerben. Dann bekommt er/sie das Grundstück mit einer vorläufigen Gültigkeit und müsste ihm/ihr diesen Zeitraum zu sichern, um die Qualifikation zu erwerben, wie bei den anderen Erben, der es aber nicht erfüllt hatte. Wenn keine Nachkommen, und die Ehegatte die Absicht für den Ackerbau nicht meldet, erfolgt dann eine Beerbung durch die bürgerrechtlichen Regeln, also, die Nachkommen und die Ehegatte. Und sie – falls es mehrere Erben gibt – werden das Grundstück in gleichem Anteil beerben, da es hier auch sehr schwer für die landwirtschaftliche Verwaltung wäre, die Weise der Auswahl festzulegen. Falls es weder Nachkommen, noch Ehegatte gibt, oder sie können nicht beerben, kommen dann die Eltern des Erblassers, bei denen den Vorganag der Auswahl ebenso erfolgen wird, wie oben geschrieben wurde, und so geht es weiter gem. der Beerbungsregeln so, dass auf dem ersten Platz innerhalb von allen Parentelen die Person steht, die als Ackerbauer gilt.

So versuchen wir ein wichtiges wirtschaftliches Interesse zu verwirklichen, nämlich die Haltung der Grundstücken in einem Teil und die Übernahme und Ackerbau durch eine kennerische Person, taucht aber die Frage auf: was passiert mit den Erben, die das Grundstück aufgrund der allgemeinen Regeln der gesetzlichen Beerbung beerben hätten. Hat zum Beispiel der Erblasser mehrere Kinder, und einer davon den Ackerbaukriterien entspricht, wird das Grundstück in Natur beerben, in diesem Fall müssen die anderen Kinder irgendwie kompensiert werden. So muss der Erbe, die das Grundstück übernimmt, die anderen Erben, die das Grundstück in Natur nicht beerben, im Geld befriedigen, dabei soll aber nicht der Verkehrswert des Grundstück zugrunde genommen werden, sondern als westeuropäisches Beispiel ein niedrigerer Wert, der sog. Ertragswert.¹⁴ Der Ertragswert sollte in jedem Fall durch die landwirtschaftliche Verwaltung festgelegt, würde aber dessen Erfüllung wirklich aus dem während der Bewirtschaftung entstehenden Ertrag des Grundstückes erfolgen, so gäbe es die Möglichkeit, eine Teilzahlung zu machen, selbstverständlich später, als die Erwerbung des Grundstückes im Nachlass. Es wäre sinnvoll, vorher festzustellen, in wie vielen Teilen der Zahlung erfolgt, die analog der Regeln für die Zahlung des Pachtgelds bis zum Ende des Kalenderjahres erfüllt werden müsste. Falls die Übergabe des Nachlasses innerhalb von 90 Tagen vor dem Kalenderjahre erfolgt hat, sollte die erste überfällige Teilzahlung zusammen mit der nächsten erfüllt werden, aber man von dieser Regel absehen. Auch hier kommt die Frage, was im Falle passiert, wenn das Produkt vom Grundstück weniger, als vorkalkuliert ist, so kann der übernehmende Erbe nicht einmal die Befriedigung zum Ertragswert gewährleisten. Für diesen Fall

¹⁴ Siehe über den Ertragswert: Schweiz: Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht /BGBB/ § 17, Philippe Haymoz: Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht in der Schweiz – eine Kurzdarstellung. *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 110-116; Österreich: Bundesgesetz über besondere Vorschriften für die bäuerliche Erbteilung § 10 Abs. (1), Erfried Bäck: Anerben- und Höferecht, in: Roland Norer (Hrsg.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich, 2012, 728; Winfried Kralik: *Das Erbrecht*, Manz, 1983, 388; Deutschland: Bürgerliches Gesetzbuch § 2049, Wolfgang Winkler: Agricultural Land Use in the Federal Republic of Germany, in: Margaret Rosso Grossman – Wim Brussaard (Hrsg.): *Agrarian Land Law in the Western World*, Wallingford, CAB International, 1992, 83.

verwenden wir die Regel für die Begrenzung des Pachtgelds und machen wir den Vorschlag, dass der Erbe des Grundstückes auf eine Kompensation-Ermäßigung berechtigt für den Fall, wenn er bei einem elementarischen Schadenfall oder aus einem unabwendbaren äußeren Grund, z.B. Wetter- und Natur (*vis maior*) – nach dem Gesetz über die Behandlung von Wetter- und Naturrisiken, die die Produktion betreffen – eine Ertragsreduzierung von mindestens 30% erleidet und es soll das durch die Feststellerorganisation bestätigt. Die landwirtschaftliche Verwaltung muss aber vorher feststellen, was ist die Mindestsumme, die von dem übernehmenden Erben als Befriedigung für die anderen Erben auf jedem Fall bezahlen muss.

Und um die Verfremdung des Grundstückes durch den Erwerber zu höherem Wert nach der Übernahme des Nachlasses und nach der Befriedigung der anderen Erben aufgrund des Ertragswertes zu vermeiden, würden wir für begründet halten, eine Begrenzung vom Gesetzgeber einzuleiten, nach der die Verfremdung des Grundstückes für bestimmte Zeit – nach westeuropäischem Beispiel 10 Jahre lang¹⁵ – verboten ist. Zu der Einhaltung dieser Regel wäre es sinnvoll, auch eine Sanktion in Aussicht zu stellen – wie in mehreren westeuropäischen Ländern – und falls der Erbe innerhalb dieses Zeitraums das Grundstück doch verfremden würde, müsste er für die anderen Erben die aufgrund des bereits gegebenen Ertragswert kalkulierte Kompensation auf die aufgrund des Verkehrswertes kalkulierte Summe ergänzen.

4. Beerbung aufgrund der Verfügung von Todes wegen beim landwirtschaftlichen Grundstück

Für die Beerbung durch Verfügung von Todes wegen formuliert das Grundstückverkehrsgesetz spezielle Verordnungen, aber wir schlagen vor, diese auch detailliert zu bearbeiten, um die Interesse des Erblassers immer mehr durchzugehen, sowie die Festlegungen bei der gesetzlichen Beerbung im neuen Agrarbeerbungssystem nähern zu können, was wir dargestellt haben. Wir würden uns im Rahmen dieser Studie nur mit einem beschäftigen, nämlich mit der letztwilligen Verfügung. Bei der Erstellung der neuen Regeln muss man in Hinsicht nehmen, dass der Erbe möglichst eine kennerische Person sein soll, muss aber die Durchsetzung der Freiheit der Verfügung von Todes wegen betrachten.¹⁶ Dazu müssen wir unseres erachtens davon ausgehen, wen der Erblasser in seiner/ihrer letztwilligen Verfügung als Erber bezeichnet hat und falls diese Person den Bedingungen der Ackerbauerheit nicht entspricht, sollte dann ein Frist in der Rechtsvorschrift festgelegt werden, innerhalb dessen er/sie diese

¹⁵ Zum Beispiel in der Schweiz: BGG § 23.

¹⁶ Teller Miksa: Végintézkedésen alapuló öröklés, in: Szladits Károly (Hrsg.): *Magyar magánjog VI. kötet, Öröklési jog*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1939, 228; Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Pusztahelyi Réka – Sági Edit: *Öröklési jog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 27-29; Petrik Ferenc (Hrsg.): *Az öröklés joga*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1991, 116; Anka Tibor: Végintézkedésen alapuló öröklés, in: Osztoivits András (Hrsg.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* IV. kötet, Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014, 436-622; Vékás Lajos: *Öröklési jog*, Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, 2008, 64-65.

Bedingungen erfüllen kann. Übernimmt der Erbe diese Voraussetzungen, sollte dann das Grundstück im Nachlass mit einer vorläufig gültigen Nachlassübergabe für Nutzung gegeben werden, damit kann der Bewirtschaftung am gegebenen Gebiet fortlaufend sein. Bezeichnet aber der Erblasser mehrere Erben in seiner/ihrer letztwilligen Verfügung, sollte der Erbe mit dem Ackerbauer-Status allein das Eigentumsrecht erwerben, das Grundstück damit in einem Teil haltend. Falls es keine Person unter den genannten Erben gibt, sollte die entsprechende Frist auch für sie gewährleistet werden, um die Bedingungen zu erfüllen und dadurch das Grundstück zu erwerben, aber bei mehreren Erben könnte ein Erbe das laut der Hauptregel übernehmen und zusammen mit seiner/ihrer Übernahme würde er das Grundstück mit einem vorläufig gültigen Nachlassübergabenbeschluss für Nutzung bekommen. Und wenn der Erblasser das landwirtschaftliche Grundstück für mehrere Erben so hinterlässt, dass mehrere von denen den Kriterien entsprechen oder mehrere würden übernehmen, dass sie die nötige Qualifikation innerhalb bestimmter Zeit erwerben, würde die Beerbung so erfolgen, wie bei der gesetzlichen Beerbung dargestellt wurde, würden dann die Erben, die den Erwerb der nötigen Qualifikation übernehmen, das Eigentumsrecht des Grundstückes mangels der Ackerbauererben in gleichen Teilen erwerben. Aber sie müssten diese Teile gemeinsam nutzen, um das Grundstück in einem Teil zu halten.

Der Beschluss 24/2017. (X.10.) vom Verfassungsgericht¹⁷ hat als Grundgesetz-Widrigkeit in der Form eines Versäumnis beurteilt, dass der Gesetzgeber keine Entgeltung für den in der letztwilligen Verfügung bezeichneten Erben für den Fall festgelegt, wenn der Beerbung vom Staat bei der Ablehnung der Freigabe des Grundstückseigentums erworbenes aufgrund einer letztwilligen Verfügung, aufgrund der Ordnung der gesetzlichen Beerbung erfolgt. Der Mangel der Regelung hat die Beschwer des Rechtes für die Beerbung.¹⁸ Das Verfassungsgericht hat in seinem Beschluss so formuliert, dass es der Anforderung der Verhältnismäßigkeit entsprechen würde, wenn der Staat eine Vermögensentgeltung für den Erben der letztwilligen Verfügung erfüllen würde, der das Grundstück im Nachlass nicht erworben hat.

Wir halten es nicht für logisch, warum diese Kompensation aufgrund der Meinung des Verfassungsgerichts nur im Fall nötig ist, wenn die Beerbung des Staates erfolgt, die Vorschriften von der Talar-Körperschaft weitergedacht würde es auch begründet, wenn statt des Erben der letztwilligen Verfügung ein anderer gesetzlicher Erbe das Eigentumsrecht erwirbt. Es handelt sich ja in beiden Fällen darum, dass der genannte Erbe die Anwartschaft nicht erwirbt, stattdessen wird die Beerbung entweder vom gesetzlichen Erben oder vom Staat erfolgen. So, wenn der Erbe in der letztwilligen Verfügung den Voraussetzungen nicht entspricht, und stattdessen der gesetzliche Erbe

¹⁷ Siehe hinsichtlich der anderen Entscheidung des Verfassungsgerichts über den Grundstückverkehr: Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17–32; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.

¹⁸ Der Beschluss 24/2017. (X.10.) vom Verfassungsgericht 38-39.

beerben wird – wozu auch der Staat als notwendigerweiser Erbe gehört –, muss der das Grundstück übernehmende Erbe den genannten Erben im Geld befriedigen, nämlich zum bei der gesetzlichen Beerbung bereits erwähnten Ertragswert. Diese Lösung scheint logisch zu sein bei den letztwilligen Verfügungen, die vor dem Inkrafttreten der die Kompensation einleitenden Regel entstanden sind, hinsichtlich, dass es vorläufig keine solche Verordnung gibt, es ist vermutlich, dass der Erblasser den gegebenen Erben als der Erbe des landwirtschaftlichen Grundstückes benennt, da er das Gebiet wirklich für ihn/sie geben möchte. Das Problem tritt auf, wenn die verhandelte Regel in der Zukunft in Kraft tritt, nämlich bei den danach erstellten letztwilligen Verfügungen kommt die Frage, ob der Erblasser die gegebenen Person eben darum als Erbe macht, damit er eine Vermögenskompensation erhalten kann, obwohl er genau bewusst ist, dass der Erbe den Erwerbsvoraussetzungen nicht entspricht. Damit benachteiligt er den gesetzlichen Erben. Aber dessen Feststellung wäre eine schwere Aufgabe, so scheint die Lösung als akzeptabel zu sein, dass eine sinnvolle Frist für den genannten Erben gewährleistet werden sollte, damit er die Bedingungen der Erwerbsfähigkeit erfüllen könnte, und bis dahin den Grundstück mit einer vorläufigen Gültigkeit zu übernehmen.

Sofern der Erblasser in seiner/ihrer letztwilligen Verfügung einen Erben hinsichtlich des Grundstückes benennt, und er/sie Ackerbauer(in) ist, hat der Erwerb kein Hindernis, falls er/sie kein(e) Ackerbauer(in) ist, muss er/sie übernehmen, die Bedingungen der Ackerbauerqualifikation in einer bestimmten Frist zu erwerben. Sollte er/sie es nicht übernehmen, erwirbt das Grundstück nicht, dieser wird nach den Regeln der gesetzlichen Beerbungsverordnung für das Grundstück beerbt und er/sie kann keine Kompensation beanspruchen.

Es wäre sinnvoll, auch die Abs. (6) § 71 des Gesetzes XXXVIII vom 2010 an die ändernde Regelung anpassen, da aufgrund dieses Absatzes, falls die landwirtschaftliche Verwaltung die Ausgabe des Behördenzeugnisses verweigert, betrachtet der Notar diese Verordnung der letztwilligen Verfügung als nichtig, und der betroffene Teil des Nachlasses kann dem Erben von der letztwilligen Verfügung nicht übergeben werden, nicht einmal mit einer vorläufigen Gültigkeit. Der bereits erwähnte Verordnung des Verfassungsgerichtes hat den letzten Satz des Abs. (3) § 34 des Grundstückverkehrsgesetzes, der bezüglich der Ungültigkeit ähnliche Verordnungen beinhaltet hat, zu grundgesetzwidrig erklärt und vernichtet, so scheint es nicht logisch zu sein, dass es im Gesetz über das Nachlassverfahren geblieben ist. Das Gesetz über das Nachlassverfahren schließt die Möglichkeit der Übergabe des Grundstückes im Nachlass mit einer vorläufigen Gültigkeit aus, was aber die fortlaufende Bewirtschaftung verhindert, es ist zur Grundstückeigentumspolitik gegenteilig ist. Deshalb schlagen wir vor, dass der Erbe, der den gesetzlichen Bedingungen zum Erwerb des Eigentumsrecht des Grundstückes nicht entspricht, eine Möglichkeit bekommen sollte, die Kriterien innerhalb bestimmter Zeit zu erfüllen und für diese Zeit das Gebiet mit einer vorläufigen Nachlassübergabe zu nutzen. Auch damit könnte sich der Gesetzgeber dazu bemühen, die letzte Wille des Erblassers sich immer mehr durchzusetzen.

5. Schlussgedanken

Im Rahmen diese Studie haben wir uns darum bemüht, unsere Vorschläge bezüglich der speziellen Beerbungsregeln in Verbindung der landwirtschaftlichen Grundstücke. Unsere Forschung hat sowohl die gesetzliche Beerbung, als auch die Beerbung durch letztwillige Verfügung umgreift. Bei der Formulierung haben wir für den Hauptstandpunkt gehalten, das Grundstück in einem Teil zu halten und nicht zerteilen, und wir haben es auch für wichtig gehalten, den Grundstückerwerb mit spekulativem Zweck zu verhindern, weiterhin die Kompetenz, also die Ackerbauerqualifikation zu bevorzugen. Bei der Ausarbeitung der Konzeption haben wir versucht, die Regeln der gesetzlichen und letztwilligen Beerbung im Bezug auf die Grundstücke aneinander zu nähern.

In der Zukunft möchten wir diese Denkweise und Vorgang fortsetzen und die Vorschläge auch bezüglich der landwirtschaftlichen Gewerbe, sowohl bei gesetzlichen Beerbung, als auch bei Beerbung durch letztwilligen Verfügung. Sowie, um ein volles Bild zu bekommen, möchten wir die Überprüfung der Beerbung von landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben auch für die Analyse der weiteren Formen von der Verfügung von Todes wegen verbreitern.

HORNYÁK Zsófia*
Továbbfejlesztési irányok: földöröklés**

1. Bevezető gondolatok

Korábbi kutatásaink¹ alapján megállapítást nyert, hogy a mezőgazdasági földek és üzemek vonatkozásában szükség van különös öröklési szabályokra azok elaprózódásának megakadályozása, valamint egybenmaradásuknak és a rajtuk folyó megfelelő gazdálkodásnak a biztosítása miatt. A mezőgazdasági földek kapcsán a végintézkedés útján történő öröklésre a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról

Zsófia Hornák: Richtungen für die Fortentwicklungen: Beerbung des Grundstückes – Továbbfejlesztési irányok: földöröklés. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 107-131 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.107

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

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Lásd: A szerző Prugberger Tamással közös publikációja: Hornák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (szerk.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai: Tapasztalatok és kritikák*, Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2016, 47-58.; A szerző önálló tanulmányai a témában: Hornák Zsófia: Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrssetzes, in: Sipta István (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos Szervezési és Nemzetközi Osztály, 2013, 117-121.; Hornák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135.; Hornák Zsófia: Die Regeln der Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen im landwirtschaftlichen Grundstückverkehr. *Agrár- és Környezetjog*, 2016/21, 4-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.21.4; Hornák Zsófia: A földöröklés szabályozása egyes európai országokban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 182-188.; Hornák Zsófia: A végintézkedési szabadság érvényesülésének kérdése a mezőgazdasági földek öröklése esetén, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged, Iurisperitus Bt., 2017, 151-157.; Hornák Zsófia: A mezőgazdasági földek jogutódlásának anyagi jogi kérdései. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 124-136.; Prugberger Tamás önálló kutatásai a földöröklés kapcsán: Prugberger Tamás: A föld-, és az agrárjogi szabályozás nyugat-európai struktúrája, tartalma és belső rendszere, in: Fodor László-Mikó Zoltán-Prugberger Tamás: *Agrárjog I. Mezőgazdasági Ingatlanjog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999, 13-18.; Prugberger Tamás: A mezőgazdaság által igényelt speciális polgári jogi normák bevétele az új Ptk-ba, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIII, 2005/2, 489-524.; Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 211-239.

doi: 10.21029/JAEL.2018.25.107

szóló 2013. évi CXXII. törvény² (a továbbiakban: földforgalmi törvény) már tartalmaz rendelkezéseket, viszont a törvényes öröklésre nem, így arra az általános polgári jogi öröklési szabályok vonatkoznak. A mezőgazdasági üzemszabályozási törvény pedig a mai napig nem született meg, melyre az Alaptörvényünk sarkalatos törvényi szabályozási módot ír elő. Így az agráröröklés vonatkozásában egyetlen speciális szabállyal találkozunk, még hozzá a Polgári Törvénykönyvünkben, az örökség visszautasítása³ kapcsán, mely rendelkezés alapján az örökös külön is visszautasíthatja a mezőgazdasági termelés célját szolgáló föld, a hozzá tartozó berendezési, felszerelési tárgyak, állatállomány és munkaeszközök öröklését, ha nem foglalkozik hivatásszerűen mezőgazdasági termeléssel.

² Ennek elemzése kapcsán és az előzményeiről lásd: Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.; Csák Csilla: Az 1945-ös földreformtól a hatályos magyar földtulajdoni és földhasználati viszonyok kialakulásáig, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*. I. kötet, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 36–59.; Csák Csilla: A földtulajdon- és használati viszonyok változása a nagybirtokrendszer megszüntetésétől a rendszerváltás időszakáig, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 57–78.; Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 20-31.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, in: Roland Norer – Gottfried Holzer (szerk.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Wien – Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 220-224.; Horváth Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law, in: Smuk Péter (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Budapest, Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, 2013, 359-366.; Kapronczai István: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2013, 79-92.; Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében. *Magyar Jog*, 1997/12, 721-729.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.; Mikó Zoltán: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2013, 151-163.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-197.; Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság. *Napi Jogász*, 2002/10, 13-17.; Olajos István–Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 93-110.; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához. *Kapu*, 2012/9-10, 62-65.; Vass János: A földtörvény módosítások margójára, in: Vass János (szerk.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2003, 159-170.; Zsohár András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái. *Gazdaság és Jog*, 2013/4, 23-24.

³ Erről lásd még: Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitantes and their children in the agricultural enterprise in Hungary. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 52-57.

Az egyes nyugat-európai országokban az agrárjogi szabályozás üzemközpontú, míg hazánkban a mezőgazdasági föld képezi a szabályozás alapját,⁴ ezek alapján a nyugat-európai országok többségében a mezőgazdasági üzemek öröklésére léteznek speciális szabályok. Magyarországon mindenképpen szükséges lenne a földöröklést rendezni, hiszen alapvetően a föld képezi a szabályozás alapját, de nem szabad azt sem figyelmen kívül hagynunk, hogy bár üzemszabályozásunk nincs, mezőgazdasági üzemek

⁴ A hazai szabályozásról lásd: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hittelben, *Hitel*, 2013/6, 111–121.; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19.; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudentialiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549.; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 44-55.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* c. konferencián elhangzott előadás, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14.; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 73-87.; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/16, 111-127.; Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2013, 11-166.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*. Újvidék, VMTT, 2015, 120-173.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.

léteznek, azokra vonatkozóan fogalmi meghatározást a földforgalmi törvény is ad⁵, és az üzemek tekintetében szintén fontos szempont lenne, hogy azok egyben maradjanak, az egyes felszerelési tárgyak és vagyonelemek öröklés során se váljanak el a földtől, megbontva így a gazdaság egységét. Tehát mind a földekre, mind pedig az üzemekre vonatkozóan⁶ le kell fektetni az öröklési szabályokat, külön-külön kezelve azokat, figyelembe véve azok speciális jellemzőit.

A sui generis öröklési szabályok lefektetésére lehetőség lenne egy külön agráröröklési törvény keretei között, de az üzemek öröklése kapcsán erre az üzemtörvényben is lenne mód, amennyiben megalkotásra kerülne a jövőben ez a jogszabály.

Hangsúlyozni kívánjuk azt is, hogy ellentmondásosnak érezzük, hogy a mezőgazdasági földek törvényes és végintézkedésen alapuló öröklését eltérően kezeli a jogalkotó, és a végintézkedésen alapuló földöröklésre vonatkoznak a földforgalmi törvény tulajdonszerzési korlátai, ám a törvényes öröklésre nem terjed ki a törvény hatálya. Ennek egyetlen indoka az lehet, hogy a jogalkotó a spekulációs célú földszerzések kizárását tartotta szem előtt, hiszen törvényes öröklés esetén erről nyilvánvalóan nem beszélhetünk. Viszont nem volt figyelemmel arra, hogy végintézkedés útján történő öröklés esetén a földművesi minőségnek jelentősége van, míg törvényes öröklésnél semmilyen speciális, mezőgazdasághoz kapcsolható feltétel nem játszik szerepet.

Ezek figyelembe vételével fogalmaznánk meg a következőkben javaslatainkat mind a törvényes, mind pedig a végintézkedésen alapuló öröklés vonatkozásában, mindezeket jelen publikáció keretében kifejezetten a mezőgazdasági földek kapcsán tennénk meg, a mezőgazdasági üzemekre vonatkozóan javaslataink kifejtésére ezen tanulmány keretei között nem vállalkozunk.

2. Javaslatok a mezőgazdasági földek öröklésének speciális szabályozása kapcsán

A koncepció kidolgozása során az általunk szem előtt tartandó szempont az elaprózódás és a spekuláció megakadályozása, valamint a szakszerűség, a földművelésben jártasság preferálása.

Mintaként a nyugat-európai országok szabályozása szolgálhat számunkra, hiszen közülük a legtöbb országban léteznek speciális agráröröklési szabályok.⁷

⁵ Fftv. 5. § 20. pont: *mezőgazdasági üzem*: az azonos céllal működtetett mezőgazdasági termelési tényezők (föld, mezőgazdasági felszerelés, egyéb vagyonelemek) szervezeti alapegysége, amely a gazdasági összetartozás révén gazdálkodási alapegység is.

⁶ A mezőgazdasági üzemek vonatkozásában az öröklési szabályok kialakítására történt már korábban javaslat. Lásd.: Jójárt László – Kurucz Mihály: Törvénytervezet a mezőgazdasági birtokszerkezet alapjainak javításáról, in: Jójárt László – Kurucz Mihály: *Van megoldás. „Földtörvény – Üzemszabályozás”*, Budapest, Barankovics István Alapítvány, 2008, 166-173.

⁷ Az agráröröklést szabályozó nyugat-európai országok: Dánia, Franciaország, Finnország, Norvégia, Belgium, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Svédország, Svájc, Ausztria és Németország.

Ezen országok közül többnél is találkozhatunk olyan rendelkezéssel, melyben meghatároznak egy minimális birtokmeretet, amely alá a terület nagysága még öröklés esetén sem csökkenhet.⁸ Ez is azt a célt szolgálja, hogy ne alakuljanak ki túl kicsi, mármár életképtelen birtokok. Ez egyrészt megfelelő eszköz ahhoz, hogy a birtokok mérete ne csökkenjen egy minimális nagyság alá, ám maga a föld - ha csak ez a szabály létezik – még feldarabolodhat, gazdasági egysége megbomolhat, ami azt jelenti, hogy a korábbi, a földön már bejáratott, működő művelés nem fog tudni tovább folytatódni, a termelés nem fog tudni a megszokott ütemben haladni, tehát gazdasági szempontból ez semmiképpen sem kedvező. Így ez részben megoldást jelenthet a speciális földöröklési szabályok hiányában arra a problémára, mely a birtokok túlzott felaprózódását jelenti, hiszen így legalább a túl kicsi, muvelhetetlen méretű területek kialakulása megakadályozható, ugyanakkor az agrárgazdasági szempontoknak leginkább megfelelő megoldás, vagyis a föld egybentartasa így nem feltetlenul fog megvalósulni.

Erdekes kérdésként merül fel, és mindenképpen suksesleges foglalkozni a tulajdonszerzési maximum kérdésével, amely a jelenlegi szabályozás alapjan a végintézkedésen alapuló öröklés esetén alkalmazandó, torvenyes öröklés esetén viszont nem. Álláspontunk szerint torvenyes öröklés esetén továbbra sem suksesleges ezen szabály bevezetése, ám végintézkedés esetén érdemes végiggondolni, hogy suksesleg van-e a szerzési maximum megtartására. Itt az eltérő szabályozás lehetőségét a spekulatív célú foldszerzes⁹ megakadályozására irányuló törekvés indokolja, mely torvenyes öröklés esetén nem jön szóba, ám végintézkedés útján történő öröklés esetén elképzelhető.

⁸ Több ország szabályozásában is találkozhatunk birtokminimumra vonatkozó szabállyal, például Dánia, Franciaország, Finnország, Norvégia, Olaszország, Spanyolország és Portugália esetében is. Lásd még: Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országba, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832.; Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, hasznalatanak-hasznosításanak és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 211-239.

⁹ Ezzel kapcsolatban lásd még: Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71.; Bányai Krisztina: A zsebszerzodesekrol a jogi környezet változásainak tükrében, in: Stipta István (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/13, 2014, 7-33.; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/20, 16-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016.; Csák Csilla – Hornák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Ostermelo*, 2014/2, 10-11.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy hasznalatat korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258.; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360.

Amennyiben a jelenlegi szabályokból¹⁰ indulunk ki, mely alapján a földszerzési maximum 300 hektár, akkor felmerül a kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha a végintézkedésben megnevezett örökös tulajdonában lévő föld és az öröklés útján a tulajdonába kerülő föld együttes mértéke meghaladná a 300 hektáros maximumot? Ennek a problémának a megoldására három lehetőség kínálkozik. Az egyik, hogy a nevezett örökös megkapja a földnek azt a hányadát, amivel együtt a tulajdonában lévő föld mérete eléri a 300 hektárt, ezzel két részre darabolódna a hagyatékban található föld, és a másik rész pedig a törvényes öröklés sorrendje alapján öröklődne. A másik megoldás az lehetne, hogy nem határoz meg a jogalkotó szerzési maximumot végintézkedés útján történő földtulajdonszerzés esetére, tehát a méret vonatkozásában korlátlanul lehetne ezen a jogcímen is tulajdont szerezni. A harmadik variáció pedig az lenne, hogy nem szerzi meg a végintézkedésben részére juttatott föld tulajdonjogát, mivel az örökölt földdel együtt az általa tulajdonolt föld mérete meghaladná a 300 hektárt, és a föld öröklése a törvényes öröklés rendje szerint történne a továbbiakban. Mivel a fő elvnek a földöröklési szabályok kialakítása kapcsán azt tartjuk, hogy a mezőgazdasági földterület egyben maradjon, így nem lenne szerencsés az általunk felvázolt első megoldás. Tehát a kérdés az, hogy a föld egyebentartása érdekében túlléphető-e ez a nagyság, lehet-e végintézkedés útján korlátlanul földtulajdont szerezni? Viszont ha azt mondjuk, hogy van lehetőség a túllépésre, akkor felmerül a kérdés, hogy egyéb tulajdonszerzési jogcímeknél miért nincs. Azonban ha korlátozzuk a végintézkedési örökös tulajdonába kerülő összes föld nagyságát, akkor akár csak 1 hektáros, akár 100 hektáros túllépésről beszélünk, a nevezett örökös nem fogja megszerezni a tulajdonjogot, és helyette más fogja örökölni a földet. Álláspontunk szerint kizárólag abban az esetben, ha a végintézkedésben megjelölt örökös végintézkedés hiányában az örökhagyó törvényes örököse lenne, indokolt a korlátlan mértékű tulajdonszerzés. Ám, amennyiben ez nem áll fenn a nevezett örökös vonatkozásában, akkor esetében a 300 hektáros földszerzési maximumot be kell tartani, és ha az örökölt földdel együtt a tulajdonában lévő föld mértéke ezt meghaladná, akkor nem ő fogja örökölni a földet, hanem a törvényes örökös.

3. Javaslato k a mezőgazdasági földek törvényes öröklésének szabályozására

A mezőgazdasági földek tekintetében a különös öröklési szabályok lefektetése során a fő célnak annak kellene lennie, hogy a mezőgazdasági föld egyben, lehetőleg egy kézben maradjon, ne történjen meg a területek felaprózódása. Így tehát ideális esetben egy örökös lenne az, aki természetben átveszi a földet. A törvényes öröklés rendjében azt az örökös t kellene előnyben részesíteni, aki kötődik a földhöz.

¹⁰ Erről bővebben lásd: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 110-111.

A magyar öröklési jog az ipso iure öröklés elvén áll, vagyis az örökhagyó halálával a hagyatéka átszáll az örökösére, viszont az agráröröklés vonatkozásában javasolnánk – nyugat-európai mintára¹¹ – a bírósági kiutalás intézményének bevezetését, mely a hazai viszonyokhoz igazítva úgy nézne ki, hogy a közjegyző megállapítja, hogy ki vagy kik minősülnek törvényes örökösnek az általános öröklési szabályok alapján, majd kéri a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyását, aki megvizsgálná – a végintézkedés útján történő földörökléshez hasonlóan –, hogy az örökös szerzőképessége fennáll-e, és az öröklés nem eredményezi-e tulajdonszerzési korlátozás megsértését, rangsorolja az örökösöket a speciális agráröröklési szabályok alapján, és hatósági bizonyítványt fog kiállítani, melyben arról fog nyilatkozni, hogy a vizsgálata alapján a szerzőképesség feltételei az adott törvényes örökös vonatkozásában fennállnak-e. A hatósági bizonyítvány alapján fogja a közjegyző kiutalni a hagyatékban található mezőgazdasági földet, tehát a kiutalást a közjegyző fogja megtenni, ám a kérdésben érdemben a mezőgazdasági igazgatási szerv fog dönteni.

Törvényes öröklés esetén az általános polgári jogi öröklési sorrendből¹² indulnánk ki, hangsúlyozva, hogy a fő cél az lenne, hogy a föld egy kézben maradjon, és lehetőleg hozzáértő személy örökölje. Az általános sorrendet megtartva, az egyes csoportokon belül előnyben részesítenénk azt a személyt, aki kötődik a földhöz, jelen esetben azt az örökösöt, aki a földforgalmi törvény által meghatározott földműves¹³ kategóriába tartozik, amennyiben nincs ilyen személy, akkor pedig azt, aki vállalja, hogy meghatározott időn belül eleget tesz a törvényben meghatározott feltételeknek, és megszerzi a földművesi minőséget. Mivel jelen esetben mezőgazdasági földről beszélünk, így nem jön számításba az a kitétel, hogy a házastársat holtig tartó haszonélvezeti jog illeti meg az örökhagyóval közösen lakott lakáson és a hozzá tartozó berendezési és felszerelési tárgyakon, ez majd az üzemnél lesz érdekes.

¹¹ Néhány nyugat-európai ország földszabályozásáról lásd: Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.

¹² Erről lásd: Barzó Tímea: A törvényes öröklés rendje, in: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Pusztahelyi Réka – Sági Edit: *Öröklési jog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 93-137.; Fabó Tibor: A törvényes öröklés általános rendje, in: Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* IV. kötet, Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014, 623-650.; Orosz Árpád: A törvényes öröklés általános rendje, in: Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára* IV. kötet, Negyedik kiadás, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 62-73.

¹³ Azzal kapcsolatban, hogy ki minősül földművesnek lásd még: Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 121-135.; Raisz Anikó: Women in Hungarian Agriculture, in: Esther Muñiz Espada – Leticia Bourges (ed.): *Agricultura Familiar*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014, 125-142.; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken. *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 46-49.

Tehát a föld vonatkozásában első helyen az örökhagyó leszármazói – gyermekei és kiesett gyermeke helyén annak leszármazói – és a házastársa fognak állni, és közülük az fog örökölni, aki földművesnek minősül, ha nincs ilyen, akkor közülük az lesz a földet átvevő örökös, aki vállalja a földművessé válás feltételeinek teljesítését. Amennyiben többen is földművesnek minősülnek, vagy többen is vállalják, hogy megszerzik a szükséges képzettséget, ennek a helyzetnek a feloldására több lehetőség is kínálkozik. Az egyik, hogy közülük a mezőgazdasági igazgatási szerv választ, a választás szempontjait viszont nagyon nehezen tudnánk meghatározni, hiszen minden egyes konkrét esetben a földhöz leginkább kötődő örökösst kellene preferálni, aminek eldöntése túl nagy feladatot róna a mezőgazdasági igazgatási szervre. Két olyan személy közül, akik mindketten megfelelnek a földműves státusz feltételeinek, nehéz lenne megállapítani, hogy ki az, aki mégis valamilyen oknál fogva közelebb áll a földhöz. Két általános törvényes örökös, adott esetben két gyermek közül, akik mindketten vállalnák a földművesi minőséghez szükséges képzettség megszerzését, pedig talán még nehezebb lenne választani, hiszen még egyik sem rendelkezik megfelelő végzettséggel, viszont valószínűsíthető, hogy a neveltetésük során nagyjából ugyanolyan mértékben találkoztak a földdel és a műveléssel. Tehát érdemes lenne egy másik megoldást megfontolni, amely az lehetne, hogy több földműves örökös esetén, vagy ha többen vállalják a megfelelő képesítés megszerzését, ők fogják örökölni a föld tulajdonjogát fejenként egyenlő arányban, itt javasolnánk egy olyan megkötést, hogy művelniük viszont közösen kell a földet.

A képzettség megszerzését vállaló örökösnek pedig legkésőbb a határidő leteltékor be kell mutatnia a földművesi minőségét igazoló dokumentumokat az igazgatási szerv részére, amennyiben ez nem történik meg a határidő lejártáig, akkor lehetőség van arra, hogy egy másik törvényes örökös, vagy akár többen is vállalják a földművesi minőség megszerzését. Ekkor ő megkapja ideiglenes hatállyal a földet, és számára is ugyanazt az időintervallumot kellene biztosítani, hogy megszerezhesse a szükséges képesítést, mint az azt korábban vállaló, ám nem teljesítő örökösnek. Ha egyik leszármazó, sem a házastárs sem jelezné a földművessé válási szándékát, akkor utána a polgári jogi szabályok szerinti törvényes örökös fog következni, tehát a leszármazók és a házastárs. Ők pedig - ha többen vannak - fejenként egyenlő részben fogják örökölni a földet, hiszen itt szintén nehéz lenne a mezőgazdasági igazgatási szerv részére meghatározni a kiválasztás mikéntjét. Ha se leszármazó, se házastárs nincs, vagy nem örökölni, akkor az örökhagyó szülei következnek, akik közül a kiválasztás menete ugyanúgy fog történni, ahogy az előbbieken kifejtettük, és így megy tovább a sorrend az általános öröklési szabályok szerint úgy, hogy minden parentélan belül első helyen a földművesnek minősülő személy áll.

Így egy fontos gazdasági érdeket, vagyis a földek egybentartását, és hozzáértő személy által történő átvételét és az általa történő művelést igyekszünk megvalósítani, viszont felmerül a kérdés, hogy mi lesz azokkal az örökösökkel, akik a törvényes öröklés általános szabályai alapján örökölték volna a földet. Tehát, ha például több gyermeke van az örökhagyónak, és közülük az egyik, aki a földműves kritériumainak megfelel, lesz az, aki természetben öröklő a földet, ebben az esetben a többi gyermeket valamilyen módon kompenzálni szükséges. Tehát azt az örökösst, aki természetben nem öröklő a földet, a földet átvevő örökösnek pénzben kellene kielégítenie, ennek során viszont

nem a föld forgalmi értékét, hanem nyugat-európai mintára egy alacsonyabb értéket, az úgynevezett hozamértéket kellene alapul venni.¹⁴ A hozamértéket minden egyes esetben a mezőgazdasági igazgatási szervnek kellene pontosan meghatároznia, ám annak teljesítése valóban a földnek a művelés során keletkezett hozamából történne, így annak kifizetésére részletekben is lenne lehetőség, a hagyatékban található föld megszerzéséhez képest értelemszerűen későbbi időpontban. Érdemes lenne előre rögzíteni, hogy hány részletben fog történni a kifizetés, mely részleteket a haszonbér fizetésére vonatkozó szabályok analógiáján a naptári év végéig kellene teljesíteni, amennyiben pedig a hagyaték átadása a naptári év végét megelőző 90 napon belül történt, akkor az első esedékes részletet a következővel együtt kell teljesíteni, mely szabálytól el lehet térni. Itt felmerül a kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha az előre kalkulálthoz képest kevesebb termény terem a földön, így a meghatározott hozamértéken történő kielégítést sem tudja az átvevő örökös biztosítani belőle. Erre az esetre pedig a haszonbér mérséklésére vonatkozó szabályokat hívjuk segítségül, és azt a javaslatot tesszük, hogy a földet öröklő örökös arra az évre, amelyben a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló törvényben foglaltak szerinti elemi káresemény vagy időjárási és más természeti jellegű elháríthatatlan külső ok (*vis maior*) miatt legalább 30%-os mértékű hozamcsökkenést szenved, és ezt az agrárkár-megállapító szerv igazolja, akkor legfeljebb ezzel az összeggel csökkentett hozamértéken alapuló kompenzáció mérséklés illeti meg a földre vonatkozóan. Azt viszont előre szükséges a mezőgazdasági igazgatási szervnek meghatároznia, hogy mi az a minimális összeg, amelyet az átvevő örökösnek kielégítésként mindenképpen ki kell fizetnie a többi örökös részére.

Amiatt pedig, hogy a földet átvevő örökös ne nyereszkedhessen azon, hogy a hagyaték átvétele, és a többi örökös hozamérték alapján történő kielégítése után magasabb értéken elidegeníti a földet, ezért indokoltnak tartanánk egy olyan korlátozás bevezetését, amely szerint az átvevő örökös számára a föld átvételétől számított jogszabályban meghatározott ideig – nyugat-európai mintára javasoljuk, hogy 10 évig¹⁵ – elidegenítési tilalmat vezessen be a jogalkotó. Ezen szabály betartása érdekében érdemes lenne szankciót is kilátásba helyezni – ahogy azt több nyugat-európai ország is teszi –, és ha ezen az időtartamon belül mégis megválna az örökös a földtől, akkor a többi örökös számára a már adott hozamértéken számított kompenzációt ki kellene egészítenie a forgalmi érték alapján számított összegre.

¹⁴ A hozamérték kapcsán lásd: Svájc: A svájci szövetségi törvény a földművelői földjogról (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht /BGBB/) 17. §., Philippe Haymoz: Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht in der Schweiz – eine Kurzdarstellung. *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 110-116.; Ausztria: Az osztrák mezőgazdasági öröklésről szóló törvény (Bundesgesetz über besondere Vorschriften für die bäuerliche Erbteilung) 10. § (1) bek., Erfried Bäck: Anerben- und Höferecht, in: Roland Norer (szerk.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich, 2012, 728.; Winfried Kralik: *Das Erbrecht*, Manz, 1983, 388.; Németország: A német Polgári Törvénykönyv (Bürgerliches Gesetzbuch) 2049. §, Wolfgang Winkler: *Agricultural Land Use in the Federal Republic of Germany*, in: Margaret Rosso Grossman – Wim Brussaard (szerk.): *Agrarian Land Law in the Western World*, Wallingford, CAB International, 1992, 83.

¹⁵ Például Svájcban: BGBB 23. §.

4. Végintézkedésen alapuló öröklés mezőgazdasági föld esetén

A végintézkedés utjan történő öröklésre megfogalmaz a földforgalmi törvény külön rendelkezéseket, ám azokat is javasoljuk cizellalni annak erdekeben, hogy az örökhagyó akarata minél inkább ervenyessulhessen, valamint az általunk felvázolt lehetséges új agráröröklési rendszerben a torvenyos öröklésnél lefektetettekhez is közelítsen. Ennek a tanulmánynak a keretei között a végintézkedés formái közül csak egyvel foglalkoznánk, nevezetesen a végrendelettel. Az új szabályok kialakításánál figyelemmel kell lenni arra, hogy lehetőleg hozzáértő személy legyen az örökös, ugyanakkor tekintetbe kell venni a végintézkedési szabadság ervenyessulését is.¹⁶ Ennek erdekeben véleményünk szerint abból kell kiindulnunk, hogy az örökhagyó végrendeletében kit is jelölt meg örökösként, és amennyiben ez a személy nem felel meg a foldmuve sse válás feltételeinek, akkor számára jogszabályban biztosítani kellene egy határidőt, amely alatt teljesítheti ezen kritériumokat. Amennyiben ezt vállalja az örökös, akkor ideiglenes hatályú hagyatekatadással a hagyatékba tartozó mezőgazdasági földet a használatába kellene adni annak erdekeben, hogy a gazdálkodás folyamatos legyen, és a tulajdonszerzéshez szükséges feltételek teljesítéséig is legyen műve lés az adott területen. Amennyiben pedig végrendeletében több örököst nevez meg az örökhagyó, akkor egyben tartva a földet, a földműves státusszal rendelkező örökösnek kellene egyedül megszerezni a tulajdonjogot. Amennyiben a nevezett örökösök között nincs ilyen személy, akkor számukra is biztosítani kellene megfelelő határidőt a feltételek teljesítéséhez, és így a föld megszerzéséhez, ám több örökös esetén is főszabály szerint ezt egy örökös vállalhatná, és vállalásával együtt már ideiglenes hatályú hagyatékátadó vegzessal használatba kapná a földet. Ha pedig az örökhagyó uy hagyja több orokosra a mezőgazdasági földet, hogy közülük tobbn is megfelelnek a kritériumoknak, vagy tobbn is vállalnák, hogy meghatározott időn belül megszerezik a szükséges kepesíteset, akkor a torvenyos öröklésnél kifejtettek alapján történne az öröklés, tehát a föld tulajdonjogát fejenként egyenlő részekben a földművesnek minősülő örökösök vagy ilyen örökösök hiányában a képzettség megszerzését vállaló örökösök szereznek meg, de használniuk kozosn kellene őket az egybentartas erdekeben.

¹⁶ Teller Miksa: Végintézkedésen alapuló öröklés, in: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog VI. kötet, Öröklési jog*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1939, 228.; Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Pusztahelyi Réka – Sápi Edit: *Öröklési jog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 27-29.; Petrik Ferenc (szerk.): *Az öröklés joga*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1991, 116.; Anka Tibor: Végintézkedésen alapuló öröklés, in: Osztoivits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szolo 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentaria IV. kötet*, Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014, 436-622.; Vékás Lajos: *Öröklési jog*, Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, 2008, 64-65.

A 24/2017. (X.10.) alkotmánybírósági határozat¹⁷ mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességként értékelte, hogy a jogalkotó nem határozott meg a végintézkedésben megjelölt örökös javára megváltást abban az esetben, ha a végrendeleten alapuló földtulajdonszerzés jóváhagyásának megtagadása esetén a törvényes öröklés rendje alapján az állam öröklése következik be. A szabályozás hiánya az örökléshez való jog sérelmét idézte elő.¹⁸ Az Alkotmánybíróság határozatában úgy fogalmazott, hogy az arányosság követelményének az felelne meg, ha az állam vagyoni megváltást teljesítene a hagyatékban található mezőgazdasági földet meg nem szerző végrendeleti örökös részére.

Nem érezzük logikusnak, hogy erre a kompenzációra, az Alkotmánybíróság véleménye alapján miért csak abban az esetben lenne szükség, ha az állam öröklése következik be, a taláros testület által leírtakat továbbgondolva indokolt lenne abban az esetben is, ha a végrendeleti örökös helyett más törvényes örökös szerzi meg a tulajdonjogot. Hiszen mindkét esetben arról van szó, hogy a nevezett örökös nem szerzi meg a várományt, hanem helyette vagy a törvényes örökös vagy az állam öröklése fog beállni. Így, ha a végrendeletben megnevezett örökös nem felel meg a feltételeknek, és helyette a törvényes örökös fog örökölni, mely kategóriába természetesen beletartozik az állam is mint szükségképpen örökös, akkor a földet átvevő örökösnek pénzben kellene kielégítenie a nevezett örököst, méghozzá a törvényes öröklésnél már ismertetett hozamértéken. Ez a megoldás logikusnak tűnik a kompenzációt bevezető szabály hatálybalépése előtt keletkezett végrendeletek esetén, hiszen tekintettel arra, hogy egyelőre nem létezik ilyen rendelkezés, feltételezhető, hogy az örökhagyó azért nevezi meg az adott örököst a mezőgazdasági föld örököseként, mert valóban a részére szeretné juttatni a területet. A probléma akkor merül fel, ha a tárgyalt szabály a jövőben hatályba fog lépni, ugyanis az azután megalkotott végrendeletek esetében felmerül a kérdés, hogy nem amiatt teszi-e meg az adott személyt örökösének az örökhagyó, hogy a vagyoni kompenzációban részesülhessen, bár tisztában van azzal, hogy a szerzéshez szükséges feltételeknek nem felel meg az örökös. Ezzel nehéz helyzetbe hozva a törvényes örököst. Ám ennek megállapítása rendkívül nehéz feladat lenne, így az a megoldás tűnik elfogadhatónak, hogy a nevezett örökös számára ésszerű határidőt kellene biztosítani a szerzőképesség feltételeinek teljesítéséhez, addig pedig ideiglenes hatállyal átadni számára a birtokot.

¹⁷ Az Alkotmánybíróság másik, földforgalmat érintő döntése kapcsán lásd: Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogésetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.

¹⁸ 24/2017. (X.10.) AB határozat 38-39.

Amennyiben tehát egy örökös nevez meg a föld tekintetében az örökhagyó végrendeletében, és ő földműves, akkor a szerzésnek nincs akadálya, ha viszont nem az, akkor vállalnia kell, hogy meghatározott időn belül teljesíti a földművesi minőség megszerzésének feltételeit, amennyiben ezt nem vállalja, akkor nem szerzi meg a földet, az a földre vonatkozó törvényes öröklési rend szabályai szerint fog öröklődni, valamint kompenzációra sem tarthat igényt.

Érdemes lenne a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény 71. § (6) bekezdését is hozzáigazítani az átalakuló szabályozáshoz, hiszen ezen bekezdés alapján, ha a hatósági eljárás során a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja a mezőgazdasági igazgatási szerv, a közjegyző a végrendelet ezen rendelkezését semmisnek tekinti, és a hagyaték érintett része a végrendeleti örökösnek ideiglenes hatállyal sem adható át. A már említett AB határozat a földforgalmi törvény 34. § (3) bekezdésének utolsó mondatát, mely az érvénytelenségre vonatkozóan hasonló rendelkezést tartalmazott, alaptörvény-ellenessé nyilvánította és megsemmisítette, így nem tűnik logikusnak, hogy a hagyatéki eljárásról szóló törvényben ez benne maradt. A hagyatéki eljárásról szóló törvény kizárja ez esetben a hagyatékba tartozó föld ideiglenes hatályú átadásának lehetőségét, ami viszont megakadályozza a folyamatos művelést, mely ellentétes a földbirtokpolitikával, ezért javasoljuk, hogy az örökös, aki nem felel meg a föld tulajdonjogának megszerzéséhez, törvény által támasztott feltételeknek, lehetőséget kapjon arra, hogy bizonyos határidőn belül teljesítthesse ezen kritériumokat, és erre az időre ideiglenes hatályú hagyatékátadással használhassa a területet. Ezzel is arra törekedne a jogalkotó, hogy az örökhagyó végakarata minél inkább érvényesülhessen.

5. Záró gondolatok

Jelen tanulmány keretei között igyekeztünk összefoglalni javaslatainkat a mezőgazdasági földekre vonatkozó speciális öröklési szabályok kapcsán. Kutatásunk kiterjedt a törvényes, és a végrendeleti öröklésre is. A szabályok megfogalmazása során főszempontnak azt tartottuk, hogy lehetőleg egyben maradjon a föld, ne aprózódjon szét, valamint fontosnak tartottuk a spekulatív célú földszerzés megakadályozását, továbbá a szakértelem, tehát a földművesi minőség előnyben részesítését. A koncepció kidolgozása során a földekre vonatkozó törvényes és végrendeleti öröklés szabályait megpróbáltuk közelíteni egymáshoz.

A jövőben ezen gondolatmeneten továbbhaladva szeretnénk a mezőgazdasági üzemek kapcsán is megtenni az öröklés szabályozására vonatkozó javaslatalkotást, szintén a törvényes és a végrendeleti öröklés vonatkozásában is. Valamint annak érdekében, hogy teljes képet kapjunk, a mezőgazdasági földek és üzemek öröklésének vizsgálatát is szeretnénk kiterjeszteni a végintézkedés további formáinak elemzésére is.

Adrienn NAGY*
Changes in judicial practice related to the land transaction act after reforms of
procedural acts**

1. Introduction

The so-called ‘moratorium on purchases of agricultural land’, i.e. ban of foreign ownership of agricultural land, of Hungary expired within the European Union on 30 April 2014. At the same time, agricultural land is a source of power with strategic importance that, based on its legal protection, gave grounds for the making of such an implementing act, which provides who and under what circumstances may acquire agricultural land. As a result of that, Act CXXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land (hereinafter: Land Transaction Act) was passed.

Since its entry into force, the Land Transaction Act has been modified and specified many times and the connecting judicial practice is far-reaching as well. Therefore, the aim of this paper is, first of all, to clarify the due course of procedures in the case of transactions of agricultural land ownership,¹ with special regard to procedural reforms, i.e. the entry into force of the Act CXXX of 2016 on the Code of Civil Procedure (hereinafter: Code of Civil Procedure) and of the Act I of 2017 on the Code of Administrative Court Proceeding (hereinafter: Code of Administrative Court Proceeding), which entered into force on 1 January 2018. Basically, this paper seeks to find out what kind of essential changes may take place in civil enforcement before courts and whether the enforcement of rights for contracting parties will be harder or easier.

2. Raising of the problem

Under the scope of the Land Transaction Act, both a procedure fallen within the competence of the notary and an administrative proceeding within the competence of the agricultural administration body precede the real estate registration procedure in the case of transaction of agricultural land ownership by sales contract so as to pursue

Adrienn Nagy: Changes in judicial practice related to the land transaction act after reforms of procedural acts – Változások a földforgalmi törvényhez kapcsolódó bírósági joggyakorlatban az eljárási jogi törvények reformja után. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 132-156 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.132

* dr. jur., PhD Head of Institute of European and International Law, School of Law, University of Miskolc, e-mail: jogadri@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ The raising of the problem originates from Olajos István: Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23, 105, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91.

the right of preemption. The purposes of the right of preemption are the examination of the buyer's ability to obtain and the appointment of the proper buyer among more buyers entitled to the right of preemption under the Land Transaction Act. Sales contracts shall be recorded in a document bearing the safety features provided for in the decree adopted for the implementation of this Act, which shall be provided with an approving clause (with decision) by the agricultural administrative body. After that, during the real estate registration procedure, only the existence of aspects provided in Act CXLI of 1997 on Real Estate Registration needs to be examined.²

If an agricultural administrative body refuses to approve a sales contract within the administrative procedure under Section 23 of the Land Transaction Act, an appeal shall not lie within that administrative procedure and only judicial review may be requested, i.e. administrative court proceeding may be initiated.³ However, the possibility of initiation of an administrative court proceeding shall not exclude the initiation of a proceeding to declare the contract null and void by the court in accordance with the Act V of 2013 on the Civil Code (hereinafter: Civil Code) related to sales contracts.

The possibility of simultaneous initiation of an administrative court proceeding and a civil proceeding by itself would not raise any problem, since the purposes of these two procedures are different: while the object of an administrative court proceeding is to clarify the legality of an administrative activity in accordance with the rules of the Code of Administrative Court Proceeding, a civil proceeding basically aims the judgment of the validity of a contract under the rules of the Code of Civil Procedure. The problem derives from Section 23 (1) a) of the Land Transaction Act, under which the agricultural administrative body shall take it also into consideration when examining sales contracts related to agricultural lands during an administrative procedure, whether the sales contract shall be qualified as an agreement non-existent due to breaches of statutory requirements or an agreement null and void, and in so far as it may be established, the agricultural administrative body shall refuse the approval. Notwithstanding, it may occur during an administrative court proceeding initiated after an administrative proceeding that the plaintiff requests the court, referring to Section 23 (1) a) of the Land Transaction Act, to establish the unlawfulness of the administrative decision and refers to the provisions of the Civil Code related to invalidity at the same time.⁴ In this case, is avoiding of a sales contract referring to that contract qualifies as an agreement non-existent or an agreement null and void excluded?

From perspectives of procedural law answering this question may be attempted by analysing two legal institutions: the substantive force and the principle of free deliberation of relevant facts of a case.

² Olajos 2015, 105.

³ Section 30 (5) of Land Transaction Act.

⁴ See e.g. Judgment of Curia 'Kpf.' No.III.37.681/2016.

3. Procedural law reforms: Changes in the review of unlawful administrative activities

Before answering the emerging question, it is inevitable to say a few words about those procedural reforms which have brought about significant changes in the lives of the parties to the proceedings since 1 January 2018. Previously, administrative court proceeding used to be regulated by the Act III of 1952 on the Code of Civil Procedure (hereinafter: Code of Civil Procedure of 1952), while proceedings to declare a contract null and void by the court, used to be conducted under the General Provisions of the Code of Civil Procedure of 1952. Whilst, since 1 January 2018, administrative court proceedings have been regulated under the Code of Administrative Court Proceeding, civil proceedings have been regulated in accordance with the Code of Civil Procedure of 2016. These procedural acts regulate legal proceedings based on different approaches, which are going to be elaborated in further chapters of this paper.

After the Code of Administrative Court Proceeding having come into force, changes have also ensued in initiating and conducting of administrative court proceedings, as well as in appeals against sentences passed in administrative court proceedings in connection with the Land Transaction Act.

Under Section 30 (5) of the Land Transaction Act, no appeal may lie against the decision of an agricultural administrative body within an administrative proceeding, so the only option for a remedy is to initiate an administrative court proceeding.

If an administrative court proceeding was initiated, a correction of infringement shall take place, first of all, within the own system of public administration: If an administrative body establishes, based on a claim,⁵ that its decision shall breach a statutory provision, it shall modify or withdraw that decision; if it agrees with the content of a claim and there is no counterparty in the case, the administrative body may withdraw its decision even if it is not unlawful and may also modify it in accordance with the content of the statement of claim.⁶

In so far as an injurious decision was not withdrawn or modified by an administrative body within its own competence, then an administrative court proceeding shall be settled by a court proceeding in the administrative case; in that case, a claim shall be forwarded to an administrative and labour court having competence and jurisdiction in that case. Section 12 of the Code of Administrative Court Proceeding provides that a court with general competence shall mean an administrative and labour court, whereas under Section 13 of the Code of Administrative Court Proceeding, the location of a real estate shall be determining from a jurisdictional the point of view, on one condition, that is, under the provisions of the Code of

⁵ According to Section 39 (1) of Code of Administrative Procedure Code by initiating an administrative action plaintiff shall submit his action at the administrative authority, there was no change has taken place in this sense.

⁶ Pribula László: *Közigazgatási perek*, in: Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa (edit.): *Polgári eljárásjog II.*, Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2018, in press.

Administrative Court Proceeding, only the eight administrative and labour courts shall proceed in these cases with regional jurisdiction.⁷

Entry into force of the Code of Administrative Court Proceeding did not bring about essential changes in permission of appeals against first instance sentences delivered in administrative court proceedings.

Section 340 (1) of the Code of Civil Procedure of 1952 used to exclude the right to appeal in general against sentences delivered in administrative court proceedings. An appeal against the decision of a court may have only lain, if two conditions provided in Section 340 (2) of the Code of Civil Procedure of 1952 had jointly been carried out, namely: (a) the administrative court proceeding was initiated for judicial review of such a first instance administrative decision, against which no appeal may lie, and (b) the court may modify the administrative decision authorised by law.

Under the Land Transaction Act, an appeal against a first instance sentence of a court used to be also allowed by the provisions of the Code of Civil Procedure of 1952 during a judicial review of a decision of an agricultural administrative body, since the Land Transaction Act excluded the right to appeal in an administrative proceeding and Section 39 of the Act CCXII of 2013 on certain provisions and provisional regulations provided reformatory sphere of body for the court related to Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land.

Section 99 (1) of the Code of Administrative Court Proceeding has reserved, as a general rule, the exclusion of an appeal against a sentence delivered in an administrative court proceeding, therefore an appeal against the sentence of the court may only lie, if the Code of Administrative Court Proceeding or other act shall make it possible.

Act L of 2017 on Modifications of Certain Acts Related to the Entry into Force of the Act on General Public Administration Procedures and of the Code of Administrative Court Proceeding (a 'mixture' act) has modified Section 39 of the Act CCXII of 2013 according as that an appeal against a first instance sentence of a court may lie, except a first instance sentence delivered in an administrative court proceeding initiated against a statutory certificate of an agricultural administrative body, which may be exclusively settled by the 'Fővárosi Törvényszék', i.e. the capital court in Budapest, the only court having jurisdiction under Section 13 (11) of the Code of Administrative Court Proceeding.

A real change was brought about by the entry into force of the Code of Administrative Court Proceeding in connection with the admissibility of judicial reviews, as in accordance with Section 340/A (1) of the Code of Civil Procedure of 1952 a judicial review used to be admissible against a sentence entered into effect on a first instance. With regard to the above mentioned provision, judicial review used to

⁷ In administrative court procedures in most of the cases eighth priority status administrative and labour court shall be hold trials as court of first instance, each court has the jurisdiction of 1 to 3 counties. These priority status administrative and labour courts are the following: Fővárosi, Budapest Környéki, Debreceni, Győri, Miskolci, Pécsi, Szegedi, Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.

‘take over’ the function of a general remedy in many cases, and with also regard to that a statutory breach had to be referred in a claim and indication of a statutory breach used to be a mandatory element of a judicial review request as well.

Nonetheless, under Section 118 of the Code of Administrative Court Proceeding, proposal for a judicial review against a sentence delivered in an administrative court proceeding is subject to grave conditions, since in a judicial review request, besides the indication of a statutory breach affecting the merit of a case, even one of the following aspects shall be referred: analysis of a statutory breach affecting the merit of a case is justified due to (a) providing consistency or development of the case-law, (b) special significance and social importance of the raised question of law, respectively, (c) necessity of a preliminary ruling before the Court of Justice of the European Union, or (d) provision of a sentence deviating from the disclosed case-law of the Curia.

After having submitted a judicial review request, a three-member chamber of the Curia shall examine, outside of negotiation within 30 days, first of all, whether that judicial review request shall meet the requirements, i.e. it shall decide upon the admissibility of that judicial review request. This aggravation of law will have considerable impact on the case-law related to the Land Transaction Act, as it is exceptional that a case reaches the Curia so that the Curia takes that into account substantively. All these also result that administrative and labour courts proceeding on a first instance and the ‘Fővárosi Törvényszék’ proceeding on a second instance shall have greater responsibility in making the right decision.

4. Answering the question by the examination of substantive force

We may solve the problem pointed out in the second point of this article through the interpretation of the institution of substantive force. The main issue is to answer the question whether the substantive force of judgement made by the administrative court excludes or restricts plaintiff’s right to initiate a civil proceeding in the question of invalidity of contract or not.

The definition of substantive force is defined by both the Code of Administrative Court Procedure and the Code of Civil Procedure. According to Section 96 of Code of Administrative Court Proceeding: The substantive force of judgement brought in the question of legality of an administrative activity precludes to have another action brought by the same parties or interested persons for the legality of the same administrative activity, or to dispute the judgment in any other way. So the Code of Administrative Court Proceeding constitutes this definition in connection with administrative court proceedings and to the determination of substantive force the identity of parties and administrative activity subject to the case is necessary.

Section 360 (1) of the Code of Civil Procedure defines substantive force as: *Substantive force of a final judgment rendered in connection with a right enforced by a claim or by way of offsetting adjudicated in substance having regard to a counterclaim precludes to have another action brought by the same parties against one another - including their successors as well - for the same right under the same factual grounds, and it constitutes an absolute bar for such parties to dispute a*

substantive judgment already adopted in the case. In civil cases, substantive force has basically three conditions: identity of parties, of facts and of law.

Basically, we may point out by answering the problematic question of this article whether identity of law could be established in judgments brought in administrative and civil litigation or not. To solve this issue, we have to start with the interpretation of content of the claim, in connection with there were fundamental changes during procedural reforms.

Section 121 (1) of the Code of Civil Procedure of 1952 – according to its' last effective condition⁸ – concludes the mandatory elements of the claim only in five points. Under Section 121 (2) c) of the Code of Civil Procedure of 1952 a claim shall indicate the cause of action, including a description of the circumstances invoked as the basis of the claim and a description of the evidence supporting the claim. This legal provision was developed the dilemma of compulsory legal title or pleading of the claim in court practice and legal literature.⁹ According to the legal practice upon the Code of Civil Procedure of 1952 for the determination of cause of an action plaintiff is not necessary to refer to a concrete statutory provision. Plaintiff let the court know what is the right sought to be awarded, on the basis of which he submitted a claim against the other party, and it has a direction towards the court's decision. Plaintiff shall indicate the cause of action with a description of the circumstances invoked as the basis of the claim and a description of the evidence supporting the claim, i.e. he shall present all the legally relevant facts in the particular case in a chronological order, which he proves through the means of evidence offered by him. It is important to indicate fact in an accurate and detailed manner since the judgment of the court shall be based upon the statements of the parties to the litigation only, in fact, the Code of Civil Procedure of 1952 increasingly strengthening the judicial practice that a court shall base its judgement on the facts presented by the plaintiff (and the defendant), and it may differ from legal basis presented by the plaintiff whether it may be inferred from the presented facts.¹⁰ It is also means whether the plaintiff would state an incorrect legal title, it may not result in refusal in the case if there were available all the fact, evidences, data to determine the correct legal title and legal assessment.¹¹ Upon the Code of Civil Procedure of 1952 there were two main pillars of adjudication of civil cases: statement of facts and pleading. This interpretation was confirmed by provision of Section 212 of the Code of Civil Procedure of 1952 that only requests made by the parties shall be binding upon the court.

⁸ The Act CXXX of 2005 extended the mandatory elements of claim with a sixth element, upon the plaintiff has to mention in his claim if there was a mediation procedure between the parties, except those cases where mediation is prohibited. This provision was in force till 31 December 2008, and Repealed under the Act of XXX 2008, effective as of 1 January 2009.

⁹ See Pákozdi Zita: *A jogerő tárgyi terjedelme a polgári perben*, PhD Thesis, Szeged, 2015.

¹⁰ Andrea Nagy: *Eljárás az elsőfokú bíróság előtt*, in: Wopera Zsuzsa (edit.): *Polgári perjog általános rész*, Budapest, CompLex Kiadó, 2008, 301.

¹¹ EBH2004. 1143.

The rules of Code of Civil Procedure, entered into force on 1 January 2018, have brought significant tightening: Section 170 of the Civil Procedure Code gives a more detailed list of mandatory elements of statement of claim. The new regulation, putting more emphasize on party autonomy, changes the requirements of the Code of Civil Procedure of 1952, and as a new element, requires the nomination of the right sought to be awarded and submitting legal argument. So adjudication of the case is now based on *three pillars*: statement of facts – pleading – plaintiff's statement of right. Legal argument showing causal relationship between the right sought to be awarded, the factual claims and the claim shall be deducted by the plaintiff.¹²

This tightening could be explained by counting general courts as generally competent courts upon the rules of procedure of first instance of the Code of Civil Procedure, where legal representation is mandatory for all the parties during the procedure of first and second instance and during extraordinary remedy. If the claim was made by a representative having passed the professional law examination, it is highly desirable for him to be given a precise indication of statement of right. The requirement of stating right sought to be awarded is also important, because it is in correlation with *lis pendens* and substantive force.¹³

In favour of predictability of judgements and fairness of procedures Section 170 of Civil Procedure Code made it compulsory to name the right sought to be awarded in the claim. So the court shall not establish the right sought to be awarded upon the presented facts in the future. According to the Section 342 (3) of Civil Procedure Code court is bound by the right stated by the parties, i.e. statement of rights while making its decision has binding force. The potential tension between binding force of legal statements and finding substantive justice is significantly softened by the new legal institution of substantive conduct of the proceedings.¹⁴

Section 7 of the Code of Civil Procedure declares within the interpretative provisions the two most important definitions in connection with statement of rights: the right asserted by action and the legal basis. Plaintiff could make his statement of rights basically in two way: giving the concrete statutory provision [e.g. Section 6:535 (1) of Civil Code] on one hand, and acknowledging the content of legal provision underlying that right (e.g. compensation of damages resulting from liability for hazardous operations) on the other.¹⁵ The indication of invalidity of the contested contract in itself does not fulfil the statutory requirements.

The strict rules of Civil Procedure Code were shaded by the provision according to in actions falling within the competence of district courts as court of first instance, legal representation is not compulsory. If the plaintiff in this case he submits his claim without legal counsel, under the subsection (1) of Section 246 of Civil

¹² Cf. Wopera Zsuzsa: Az új polgári perrendtartás karakterét adó egyes megoldások európai összehasonlításban, *ADVOCAT*, 2017/special edition, 6.

¹³ Wallacher Lajos: Perindítás, in: Wopera Zsuzsa (edit.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2017, 351.

¹⁴ Zsitva Ágnes: Perindítás, in: Wopera Zsuzsa (edit.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2017, 255-256.

¹⁵ Zsitva 2017, 256.

Procedure Code he shall submit it by using a standard printed form according to the 21/2017. (XII.22.) Ministerial decree of Ministry of Justice, with the derogation of Section 247 of the Civil Procedure Code that the party is not obliged to indicate in his claim the legal basis, the legal argument and the specific statutory provision. However, abandoning legal basis does not mean that parties do not have to take legal statement. It just means, in the absence of legal representation, parties do not have to take a professional legal statement. In the case of legal statement of party without legal counsel the difference is that he could also express the right asserted by action by other appropriate means if the legal basis could be identified from it. But this is not the same as the approach and maintaining practice regulated in the Section 121 (1) c) of Code of civil Procedure of 1952.¹⁶ This is why it is practical to take the advantages of opportunity laid down in Section 246 (2), namely the oral presentation of claim on a grievance day, where the court fulfils the standard printed form applied by the Ministry of Justice.¹⁷

In civil cases invalidity of contracts is a special field of the right asserted by action and related questions. Special in the manner, that principle of officiality, which is far from civil litigation, got an important role, and on the other hand after a while, it also appeared, in certain sense, that the right asserted is binding upon the court.¹⁸

We can differ two main categories of grounds for invalidity: grounds for nullity and avoidance. Nullity is the stronger case, no special procedure is required for the establishment of nullity, and the court shall observe the grounds for it in its own motion.¹⁹ On the contrary, in cases of avoidance the aggrieved party and persons with a lawful interest in the avoidance of a contract shall be entitled to avoid it, about the ground for avoidance shall be sent a notice to the other party within a period of one year, and if it was unsuccessful, he shall bring a claim to the court, and the court does not have to observe grounds for avoidance of its own motion.

In the point of penalties and legal consequences of grounds for invalidity, however, there is no difference: an invalid contract cannot have legal effect, the legal consequence could be declaration of contract in question valid, restitution, and payment for monetary value for unjust enrichment.²⁰

At the time, by adoption of the old Civil Code (Act of IV of 1959) in cases of invalidity overall officiality was prevailed, and this was also the case by applying legal consequences of invalidity. In the stand of Supreme Court no. 32 PK in the question of legal consequences Supreme Court preferred restitution. Upon no. 32 PK statement court not only shall take into account grounds for invalidity ex officio, but it also shall declare the legal consequences ex officio.

¹⁶ Zsitva 2017, 362.

¹⁷ It is important to emphasize if the plaintiff is represented by legal counsel in an action within district court competence, he is not subject to this derogation, so statement of claim have to fulfil the requirements set out in Section 170 of Code of Civil Procedure.

¹⁸ Pákozdi 2015, 73.

¹⁹ Ptk. 6:88. § (1).

²⁰ Pákozdi 2015, 74.

The 1/2005. (VI.15.) PK opinion has changed the aforementioned legal practice and stated that court shall apply the legal consequence of invalidity only in case of request was made, never ex officio, not even initiating the ground for nullity. Since the official initiation of court shall not be meant an obligation to the judge he should look for any possible causes of nullity, but it cannot mean either to invoke parties in order to clarify the cause of nullity.

The first point of no. 1/2010. (VI.28.) PK opinion declared outdated no. 32 PK statement, and the Civil Collage of Supreme Court issued a new guideline. In this context, the Supreme Court issued no. 2/2010. (VI.28.) PK opinion on certain procedural issues of invalidity cases, from which we have to point out the followings.

A party shall exactly indicate which legal consequence of invalidity and what kind of content he would like to be applied by the court in his claim for condemnation.

A court shall perceive ex officio only that case of nullity, which is as a fact clearly established and obvious on the basis of the evidence available. A court shall not conduct a procedure to taking an evidence to establish nullity on its own motion. A court also shall perceive officially the case a contract does not exist.

Unless otherwise provided for by an act, the statement of facts and subject of the claim shall be binding upon the court. However termination of the claim does not mean the court is bound by the legal title named by the party. The court may decide in favour of the claim, in the case facts presented by the party establish the claim on another legal title.

The principle of termination of the claim is not entirely applicable in cases of invalidity, because the content of claim of the party is not binding upon the court by resolving the legal consequences of invalidity. However, the court shall not prescribe such a consequence that is protested by all parties.

In the case of a contract being challenged, termination of a claim prevails even with regard to the legal title, because the court shall not examine a kind of ground for avoidance ex officio which was not referred by the party.

Upon the Code of Civil Procedure entered into force, Curia adopted the uniformity decision no. 1/2017 PJE to review the guiding principles of procedural law following the new Code of Civil Procedure entered into force. In the question of invalidity of contracts Curia has continued the relevance of civil department opinion 1/2005 (VI.15.) PK, which shall be applied in accordance with the rules of new Civil Procedure Code in the future. Curia has not continued the relevance of civil department opinion 2/2010. (VI.28.) PK for the purposes of the new Code of Civil Procedure, but Uniformity Panel emphasized that legal arguments, arguments, theoretical findings described in this opinion continued to be taken into account, if they are not contrary to the spirit of rules of the new Civil Procedure Code.

In administrative actions identity rights and content elements of statement of claim also differ from the rules applied in civil matters.

In administrative actions regulated in Charter XX of the Code of Civil Procedure of 1952 the content elements of statement of claim are differ from rules applied in civil actions while these actions in a point of fact purport to be review an administrative proceeding and administrative decision as result of it whether can be considered as an infringement of law or not. According to the Section 330 (2) of Code

of Civil Procedure of 1952 in administrative activities a claim to review an administrative decision shall be submitted upon alleging infringement. From this provision, as a general rule, came that plaintiff has to name exactly the legal provision he thought to be infringed, and based on which he could claim for abolishing or reversion of administrative decision.

Upon department opinion 2/2011. (V.9.) KK however, the statement above shall be clarified to be correct. A claim for review of an administrative decision shall be based on an infringement of law. As a general rule, infringement of law stated by the plaintiff gives the limits to the court, within it could review the administrative decision. If the court does not found the infringement stated in the claim committed, it shall not abolish or reverse administrative decision based on another infringement of law differ in merit, as stated in the claim. Judicial review of the administrative decision is not exhaustive; its direction is identified by the breach of law stated by the plaintiff. In vain would find the court the defendant's decision an infringement of law by other reason, it shall not base the judgment. Only reasons for nullity could be taken into account *ex officio* as an exception.

Plaintiff within the infringement of law could name an exact legal provision, but it does not mean, this statement is binding upon the court. In particular, statement of the party is not binding upon the court if it is based on a mistake or it does not cover the true will of the party. It is not an obstacle to the review if the plaintiff submit the claim without indicating a specific legal provision his claim is based on, but breach of law can be clearly established from other circumstances of claim. In administrative activities the principle, according to which the court shall take into consideration the requests and statements made by the parties according to their content, is also applicable.

According to the Section 12 of the Code of Administrative Court Proceeding came into force on the 1 January 2018 the administrative and labour courts has general jurisdiction, upon Section 26 (1) referring to the Code of Civil Procedure, the rules of representation are the same in Code of Civil Procedure, from which it follows that in administrative actions administrative and labour court proceeds as the court of first instance, legal representation is not mandatory. As plaintiff is not obliged to take legal representation, Code of Administrative Court Proceeding also imposes much less stringent requirements on the mandatory contents of the claim, Section 37 (1) concludes the minimum contents in seven points. According to the Section 39 (2) plaintiff is not represented by a legal counsel shall also submit it by using a standard printed form according to the 21/2017. (XII. 22.) Ministerial decree of Ministry of Justice, but unlike in Civil Procedure Code the application of this form is only optional, not mandatory.

It is important to emphasize that at the determination of mandatory contents of the claim named in Section 37 (1) of the Code of Administrative Court Proceeding, legislator basically vindicates the content of opinion 2/2011. (V. 9.) KK, sithence according to point f), plaintiff shall indicate in his claim the infringement of law caused by administrative activity, including a description of the circumstances invoked as the basis of the claim and a description of the evidence supporting the claim. Ignoring it results in rejecting the claim under Section 48 (1) k) of Code of Administrative Court

Proceeding. The Ministerial Justification of that Code adds: *The Code uses the terminology of injuria instead of breach of law, while it wants to refer to that the exact description of legal situation could substitute the name of specific infringed legal provision. It comes from the principle of evaluation based on content that injuria could be duly exact in case of using inaccurate or missing marking of the legal provision.*

According to Section 37 (1) g) of the Code of Administrative Court Proceeding plaintiff shall indicate in his claim the plea for court decision, which has correspond with the rules of Section 38 of Code of Administrative Court Proceeding, as Section 38 determines all the types of claims may be indicated in administrative activities. Plaintiff shall choose one of the opportunities listed in a)-f) points of Section 38 (1). It complies with the legal provisions if the plaintiff states that the administrative decision breaches law, and with that regard he claim for reversion or abolition of it in line with of Section 38 (1) a) of the Code. Within point a) plaintiff does not have to make any other choice, or rather he claims for abolition of administrative action it does not mean the court is not entitled to reverse it.

The principle of disposition, and within that the principle of binding force of claims has a different content in administrative actions as in the Civil Procedure Code. Section 85 of the Code of Administrative Court Proceeding provides, among the limitations of court decision, that a court shall examine the legality of an administrative activity within the limits of the claim. So administrative litigation essentially based on subjective legal protection. Besides the principle of disposition, however, officiality also plays an important supplementary role to ensure the function of objective legal protection. Thus a court shall take into account of its own motion the provisions of Section 85 (3) of the Code of Administrative Court Proceeding: e.g. nullity or other statutory case of avoidity of administrative activity in question, or if the legal basis of an administrative activity is not applicable. The court shall inform the parties on ordering an ex officio inquiry, and give them the opportunity to submit the comments, evidence, evidentiary motions.

Principle of disposition in administrative activities is specific in the manner, that court is not bound by the claim of plaintiff in the sense, that it reverses or abolishes unlawful administrative action.²¹ The Code of Administrative Court Proceeding puts on a new basis the reformatory power of court: It allows the reversion of unlawful administrative action not only upon statutory authorisation, but offers it as a general option of decision in compliance with Section 90 of the Code of Administrative Court Proceeding.

Considering the outcome of procedural law reform, in the claims submitted after 1 January 2018, we could make the conclusion that it is easier to answer the question of identity of rights in comparison of judgements made in administrative actions and civil cases. The court make its judgment in connection with an administrative activity, whether it is lawful or not, on the basis of infringement of law, while in a civil case where the question is the invalidity of a contract, plaintiff have to state the right, which is binding for the court. On the basis of that consideration, we

²¹ Kiss Daisy: *Közigazgatási perek*, in: Németh János – Kiss Daisy (edit.): *A polgári perrendtartás magyarázata*, Budapest, CompLex Kiadó, 2010, 1320.

could make the conclusion that if somebody initiate an administrative action in connection with a land sales contract, then the force of law of the judgment made in the administrative court proceeding excludes the plaintiff in a later civil procedure to state the sales contract shall be considered null and void on account of the infringement of regulations, since it is based on the same law. The agricultural administration body shall on the basis of Section 23 (1) a) of Land Transaction Act, examine invalidity within the administrative procedure, and the legality of this examination could be debated in the administrative court action.

At the same time, to found substantive force beside identity of rights, it is also required to identify the facts and parties. Identity of the parties cannot be established between administrative court proceeding and civil procedure for the declaration of invalidity of a contract, nor could be excluded the plaintiff of the civil procedure initiates other fact in his claim. The final conclusion could be drawn from this reasoning that from the perspective of legal institution of substantive force there is no procedural obstacle to submit a claim for the declaration of invalidity of a contract in a civil procedure after the administrative court make its own judgement.

5. Principle of free deliberation of relevant facts of a case

Due to parallel entry into force of the Code of Administrative Court Proceeding and of the Code of Civil Procedure, we may run into several provisions regulating the relationship between these two acts. Such a provision may be found under Section 264 of the Code of Civil Procedure on the free establishment of relevant facts of a case.

In connection with the principle of free establishment of relevant facts of a case, Section 263 (2) of the Code of Civil Procedure provides, as a general rule, that the court, in rendering its decision, shall not be bound by the decision of any body or by any disciplinary decision, nor by the facts contained therein. However, there are exceptions from this general rule, i.e. there are limitations in establishing of relevant facts of a case: Section 264 (2) of the Code of Civil Procedure provides that *the final decision of the court of competence for administrative actions concerning the legality of public administration activities shall be binding upon the court hearing a case governed under this Act*. This provision shall limit a civil court related to the legal qualification expressed in the final decision of an administrative court. Therefore, a civil court shall not reach such a conclusion that a court having proceeded in an administrative court proceeding misjudged the examined administrative activity lawful or unlawful.

This relative restriction raises interesting issues in connection with answering the questions emerged by this paper. Notwithstanding, if the court had examined the matter of breaching of statutory provision by a sales contract related to agricultural land in an administrative court proceeding, and it made a conclusion, that this contract shall not breach any statutory provisions, then, based on the same relevant facts of a case, neither a civil court shall not reach a divergent conclusion. Otherwise, this civil court would find, indirectly, that the administrative activity shall breach a statutory provision (that is, the approving clause of the agricultural administrative body).

On the other hand, the provision under Section 264 (2) of the Code of Civil Procedure may not give a reassuring answer to us neither in the future, as this provision was basically introduced, because, under Section 6:548 (2) of the Civil Code, initiation of a proceeding for compensation of damages caused within the scope of administrative jurisdiction shall have a procedural condition, namely, a court shall declare in a final judgment the unlawfulness of an administrative activity under Section 24 (3) of the Code of Civil Procedure.²²

In proceedings for compensation of damages caused within the scope of administrative jurisdiction, the legislature divided competence between a civil court and an administrative court, and the civil court shall be bound by the final decision of the administrative court.

6. Concluding remarks

After the introduction of procedural reforms, it may be concluded again that issues emerging from the possibility of initiating parallel proceedings may still not be unambiguously solved. From the point of view of procedural law, there is no objection before an injured party in initiating a civil proceeding to declare the contract null and void by the court, even on the same legal basis, after the settlement of an administrative court proceeding had entered into effect. On the other hand, a civil court may not come to a divergent legal conclusion from that having reached by an administrative court. Nonetheless, it may occur that such new facts emerge during a civil proceeding, which, with attention to the different legal character of the proceedings, were not examined neither by an administrative body in an administrative procedure, nor by the court in an administrative court proceeding, and which may result in a different legal qualification.

²² Pribula László: Joghatóság, hatáskör, illetékesség; in: Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa (edit.): *Polgári eljárásjog I.*, Budapest, Wolters-Kluwer Kiadó, 2017, 68.

NAGY Adrienn*
Változások a földforgalmi törvényhez kapcsolódó bírósági joggyakorlatban az
eljárásjogi törvények reformja után**

1. Bevezető gondolatok

2014. április 30-án lejárt Magyarország ún. földmoratóriuma az Európai Unión belül. A termőföld ugyanakkor stratégiai fontosságú erőforrásunk, melynek jogi védelme alapvetően indokolta egy olyan sarkalatos törvény megalkotását, amely szabályozza, hogy Magyarországon ki és milyen feltételekkel juthat termőföldhöz. Ennek eredményeként került elfogadásra a 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról (a továbbiakban: Földforgalmi törvény vagy Fftv.).

A Földforgalmi törvényt a hatályba lépése óta több alkalommal módosították, pontosították, és a kapcsolódó bírósági esetjog is szerteágazó. Jelen tanulmány célja elsődlegesen az eljárások egymás utániségének tisztázása a termőföld tulajdonjogának átruházása esetén¹, különös tekintettel az eljárásjogi reformokra, azaz a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2018. január 1-ei hatályba lépésére. A tanulmány alapvetően arra a kérdésre is választ keres, hogy a termőföldek tulajdonszerzése kapcsán a bíróság előtti jogérvényesítésben milyen alapvető változások következhetnek be, nehezebb vagy könnyebb lesz a jogérvényesítés a szerződő felek számára.

2. Problémafelvetés

Az Fftv. hatálya alá tartozó termőföld tulajdonjogának adásvételi szerződés útján történő átruházása esetén az ingatlan-nyilvántartási eljárást megelőzi egy jegyzői hatáskörbe tartozó eljárás a törvényben biztosított elővásárlási jog gyakorolhatósága érdekében, majd a mezőgazdasági igazgatási szerv hatáskörébe tartozó közigazgatási eljárás, melynek célja a vevő szerzőképességének vizsgálata, valamint több elővásárlási jogot gyakorló közül az Fftv.-nek megfelelő vevő kijelölése. Az adásvételi szerződést

Adrienn Nagy: Changes in judicial practice related to the land transaction act after reforms of procedural acts – Változások a földforgalmi törvényhez kapcsolódó bírósági joggyakorlatban az eljárásjogi törvények reformja után. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 132-156 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.132

* dr. jur., PhD intézetigazgató egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet, e-mail: jogadri@uni-miskolc.hu

** A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

¹ A problémafelvetés Olajos Istvántól származik; lásd Olajos István: Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23, 105, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91.

biztonsági okiratba kell foglalni, melyet jóváhagyó záradékkal (határozattal) lát el a mezőgazdasági igazgatási szerv. Az ingatlan-nyilvántartási eljárásban ezt követően már csak az Inyvtv.-ben (1997. évi CXLI. tv.) előírt szempontok meglétét szükséges vizsgálni.²

Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a közigazgatási eljárás keretében megtagadja az adásvételi szerződés jóváhagyását az Fftv. 23. §-a alapján, döntése ellen a közigazgatási eljárás keretében fellebbezésnek helye nincs, jogorvoslatként csak a döntés bírósági felülvizsgálata kérhető, azaz közigazgatási per kezdeményezhető.³ A közigazgatási per kezdeményezésének lehetősége ugyanakkor nem zárja ki az adásvételi szerződés kapcsán a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) alapján érvénytelenség megállapítása iránti polgári per kezdeményezését sem.

Önmagában a közigazgatási per és a polgári per párhuzamos kezdeményezésének lehetősége nem vetne fel problémát, hiszen a két per célja eltérő jellegű: a közigazgatási per tárgya a közigazgatási cselekmény jogszerűségének tisztázása a Kp. szabályai szerint, míg a polgári per alapvetően a szerződés érvényességének megítélését célozza a Pp. szabályai alapján. A problémát az Fftv. 23. § (1) bekezdésének a) pontja veti fel, melynek alapján a mezőgazdasági igazgatási szervnek a termőfölddel kapcsolatos adásvételi szerződés közigazgatási eljárás keretében történő vizsgálata során azt is figyelembe kell vennie, hogy az adásvételi szerződés a jogszabályi előírások megsértése miatt létre nem jött szerződésnek, vagy semmis szerződésnek minősül, és amennyiben ez megállapítható, a jóváhagyást meg kell tagadnia. A közigazgatási eljárást követően kezdeményezett közigazgatási perben pedig előfordul, hogy a felperes ezen szakaszra hivatkozva kéri a közigazgatási határozat jogszabálysértő voltának megállapítását, és hivatkozik a Ptk. érvénytelenséggel kapcsolatos rendelkezéseire is.⁴ Kizárt-e ez esetben az adásvételi szerződés megtámadása polgári perben a Ptk. szabályai szerint arra hivatkozva, hogy az adásvételi szerződés nem jött létre, vagy semmis a jogszabályba ütközés okán.

Eljárásjogi szempontból e kérdés megválaszolása alapvetően két jogintézmény elemzése útján kísérrelhető meg: az anyagi jogerő és a tényállás szabad megállapításának elve útján.

3. Az eljárásjogi reformokról, avagy változások a jogsértő közigazgatási cselekmény felülvizsgálatában

A problémafelvetés megválaszolása előtt elengedhetetlen néhány szót szólni azokról az eljárásjogi reformokról, melyek 2018. január 1-jétől jelentős változást hoznak a pereskedők életében. Korábban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952-es Pp.) XX. Fejezete szabályozta a közigazgatási pereket, míg a szerződések érvénytelenségének megállapítása iránti perek az 1952-es Pp. általános szabályai szerint zajlottak. 2018. január 1-étől viszont a közigazgatási perekre a Kp., a

² Olajos 2017, 105.

³ Fftv. 30. § (5) bek.

⁴ Lásd pl. a Kúria Kfv.III.37.681/2016. sz. ügyben hozott ítéletét.

polgári perekre a Pp. szabályai vonatkoznak. A két eljárásjogi törvény eltérő szemléletmód alapján szabályozza a peres eljárásokat, melyet a tanulmány későbbi fejezetei is szemléltetnek.

A Kp. hatálybalépését követően a Földforgalmi törvénnyel összefüggésben kezdeményezett közigazgatási per megindítása, lefolytatása, illetve a közigazgatási perben hozott ítélet elleni perorvoslati lehetőségekben is változások következtek be.

Az Fftv. 30. § (5) bekezdése alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv határozata ellen a közigazgatási eljárás keretében fellebbezésnek helye nincs, az egyetlen jogorvoslati lehetőség a közigazgatási per megindítása.

Közigazgatási per kezdeményezése esetén a jogsértés korrigálása elsődlegesen a közigazgatási szervezetrendszeren belül történik: ha a keresetlevél alapján⁵ a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja; ha a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.⁶

Amennyiben a közigazgatási szerv saját hatáskörében nem vonta vissza vagy nem módosította a sérelmezett döntést, úgy a közigazgatási jogvitát a közigazgatási ügyben eljáró bíróság bírálja el; ez esetben a keresetlevelet továbbítani kell a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási és munkaügyi bírósághoz. A Kp. 12. §-a határozza meg az általános hatáskörű bíróságot, mely a közigazgatási és munkaügyi bíróságot jelenti, míg a Kp. 13. §-a szerint az illetékesség szempontjából a szerződéssel érintett ingatlan fekvése lesz irányadó azzal, hogy a Kp. alapján csak a kijelölt nyolc közigazgatási és munkaügyi bíróság járhat el ezekben az ügyekben regionális illetékességgel.⁷

A Kp. hatályba lépése a közigazgatási perben hozott elsőfokú ítélettel szembeni fellebbezés megengedhetőségét illetően alapvető változást nem hozott.

Az 1952-es Pp. 340. § (1) bekezdése is általános jelleggel kizárta a fellebbezés lehetőségét a közigazgatási perben hozott ítélettel szemben. A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek csak abban az esetben volt helye, ha a Pp. 340. § (2) bekezdésében írt két feltétel együttesen megvalósult, nevezetesen: (a) a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek, és (b) a bíróság a közigazgatási határozatot törvényi felhatalmazás alapján megváltoztathatja.

A Földforgalmi törvény alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv által hozott határozat bírósági felülvizsgálata során a bíróság elsőfokú ítélete ellen a fellebbezés azért

⁵ A Kp. 39. § (1) bekezdése szerint ugyanis közigazgatási per kezdeményezése esetén a felperes továbbra is a közigazgatási szervnél köteles benyújtani a keresetlevelét, ebben az értelemben változás nem következett be.

⁶ Pribula László: *Közigazgatási perek*, in: Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa (szerk.): *Polgári eljárásjog II.*, Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2018, megjelenés alatt.

⁷ A közigazgatási perben elsőfokon főszabály szerint nyolc „kiemelt” státuszú közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el, az egyes bíróságokhoz 1-3 megye illetékességi területét rendelve. E kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok a következők: Fővárosi, Budapest Környéki, Debreceni, Győri, Miskolci, Pécsi, Szegedi, Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.

volt megengedett már az 1952-es Pp. szabályai szerint is, mert az Fftv. kizárta a fellebbezés lehetőségét a közigazgatási eljárás keretében, és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 39. §-a biztosította a reformatórius jogkört a bíróság számára.

A közigazgatási perben hozott ítélet elleni fellebbezés főszabálykénti kizárását a Kp. 99. § (1) bekezdése is fenntartotta, mely alapján fellebbezésnek a bíróság ítéletével szemben csak akkor van helye, ha maga a Kp. vagy más törvény azt lehetővé teszi. A 2017. évi L. törvény (Ákr. és Kp. saláta törvény) a 2013. évi CCXII. törvény 39. §-át akként módosította, hogy a bíróság elsőfokú ítélete ellen – kivéve a mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági bizonyítványa ellen indított közigazgatási perben hozott elsőfokú ítéletet – fellebbezésnek van helye, melynek elbírálására a Kp. 13. § (11) bekezdése értelmében a Fővárosi Törvényszéknek van kizárólagos illetékessége.

Valódi változást a Kp. hatályba lépése a felülvizsgálat megengedhetősége körében hozott. Az 1952-es Pp. 340/A. § (1) bekezdése alapján ugyanis a felülvizsgálat megengedett volt az elsőfokon jogerőre emelkedett bírósági ítélettel szemben. Erre figyelemmel a felülvizsgálat „átvette” a rendes perorvoslat funkcióját sok esetben, figyelemmel arra is, hogy a közigazgatási perben előterjesztett keresetlevélben is jogszabálysértésre kellett hivatkozni, és a felülvizsgálati kérelemnek is kötelező eleme volt a jogszabálysértés megjelölése.

A Kp. 118. §-a alapján ugyanakkor a közigazgatási perekben hozott ítélet elleni felülvizsgálat előterjeszhetősége komoly feltételekhez kötött. A felülvizsgálati kérelemben ugyanis az ügy érdemére kiható jogszabálysértés megjelölése mellett még az alábbi szempontok egyikére is hivatkozni kell a félnek: az ügy érdemére kiható jogszabálysértésnek a vizsgálata (a) a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása, (b) a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége, (c) az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége, vagy (d) a Kúria közzétett ítélezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés miatt indokolt.

A Kúria háromtagú tanácsa a felülvizsgálati kérelem felterjesztését követően elsődlegesen azt vizsgálja meg tárgyaláson kívül 30 napon belül, hogy a felülvizsgálati kérelem e feltételeknek megfelel-e, azaz a felülvizsgálati kérelem befogadhatóságáról dönt. E törvényi szigorítás jelentős kihatással lesz a Földforgalmi törvény kapcsán alakuló bírósági joggyakorlatra, hiszen csak kivételes esetekben jut el egy bírósági ügy a Kúriához úgy, hogy a felülvizsgálati eljárás keretében azzal érdemben foglalkozzon. Mindez azt is eredményezi, hogy az elsőfokon döntő közigazgatási és munkaügyi bíróságokra, illetve a másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszékre nagyobb felelősség hárul a szakmailag helyes döntés meghozatalát illetően.

4. A probléma megválaszolása az anyagi jogerő vizsgálatán keresztül

A tanulmány 2. pontjában felvetett probléma megoldását megkísérelhetjük az anyagi jogerő jogintézményének elemzésén keresztül. Az alapproblémát annak a kérdésnek a megválaszolása jelenti, hogy a közigazgatási perben hozott ítélethez kapcsolódó anyagi jogerő kizárja-e, korlátozza-e a szerződések érvénytelensége körében a polgári per megindítását.

Az anyagi jogerő fogalmát mind a Kp., mind a Pp. meghatározza. A Kp. 96. §-a értelmében *a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekelttek új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tebessék.* A Kp. tehát e fogalmat elsődlegesen a közigazgatási perek relációjában szabályozza, és az anyagi jogerő megállapíthatóságához a felek és a per tárgyává tett közigazgatási cselekmény azonossága szükséges.

A Pp. 360. § (1) bekezdése az anyagi jogerő kapcsán a következőképpen fogalmaz: *A keresettel és az ellenkövetelés fennállta tekintetében érdemben elbírált beszámúttal érvényesített jog tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanabból a tényalapról származó ugyanazon jog iránt ugyanazok a felek – ideértve azok jogutódait is – egymás ellen új keresetet indíthassanak, vagy az ítéletben már elbírált jogot egymással szemben egyébként vitássá tebessék.* A polgári perekben az anyagi jogerőnek alapvetően három feltétele van: a félationosság, a tényazonosság és a jogazonosság.

A tanulmány tárgyát képező probléma megoldása kapcsán alapvetően annak a kérdésnek a megválaszolása emelhető ki, hogy megállapítható-e a jogazonosság a közigazgatási perben, illetve a polgári perben hozott ítélet kapcsán. A kérdés megválaszolásához pedig alapvetően a keresetlevél tartalmából kell kiindulnunk, mellyel összefüggésben alapvető változások következtek be az eljárásjogi reformok után.

Az 1952-es Pp. 121. § (1) bekezdése – a legutolsó hatályossági állapota alapján⁸ – mindössze öt pontban foglalta össze a keresetlevél kötelező tartalmi elemeit. Az 1952-es Pp. 121. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a felperes köteles a keresetlevélben megjelölni az érvényesíteni kívánt jogot, az annak alapjául szolgáló tényeknek és azok bizonyítékainak előadásával. E törvényi rendelkezés kapcsán alakult ki a bírósági joggyakorlatban és a jogirodalomban a jogcímhez kötöttség vagy kereseti kérelemhez kötöttség dilemmája.⁹ A joggyakorlat szerint az 1952-es Pp. alapján az érvényesíteni kívánt jog megjelöléséhez nem feltétlenül volt szükség arra, hogy azt a felperes konkrét jogszabályhelyre utalással tegye meg. A felperes az érvényesíteni kívánt jog megjelölésével hozza a bíróság tudomására azt, hogy mi az a jog, amely alapján a másik féllel szemben valamely követelése áll fenn, irányt mutat a bírósági döntéshez vezető úton. A felperesnek az érvényesíteni kívánt jogot az annak alapjául szolgáló tényeknek és bizonyítékainak előadásával kell megjelölnie, azaz kronológiai sorrendet követve elő kell adnia az adott ügy szempontjából jogilag releváns valamennyi tény, melyeket az általa felajánlott bizonyítási eszközök útján igazol. Azért is fontos a tények pontos és részletes megjelölése, mivel a bíróság ítéletét csak a peres felek által előadottakra alapíthatja, sőt az 1952-es Pp. kapcsán egyre inkább megerősödött azon bírói gyakorlat, mely szerint a felperes (és az alperes) által előadott tényállásból a bíróság a felperes által

⁸ A 2005. évi CXXX. törvény a keresetlevél kötelező tartalmi elemei körét bővítette egy hatodik elemmel, mely szerint a keresetlevélben a felperes köteles volt arra is kitérni, hogy a jogvitában a peres felek között volt-e közvetítői eljárás folyamatban, kivéve azokat a pereket, melyekben a közvetítést törvény kizárja. Ez a rendelkezés 2008. december 31-ig volt hatályban, a 2008. évi XXX. törvény hatályon kívül helyezte 2009. január 1. napjától.

⁹ Erről lásd részletesen Pákozdi Zita: *A jogerő tárgyi terjedelme a polgári perben*, PhD dolgozat, Szeged, 2015.

előadott jogtól eltérő, a tényelőadásból levezethető jog alapján hoz ítéletet.¹⁰ Ez azt is jelenti, hogy a felperes helytelen jogcímmegjelölése még nem eredményezhette a kereset elutasítását, ha a jó jogcím, a helyes jogi minősítés megállapításához valamennyi tény, bizonyíték, adat rendelkezésre állt.¹¹ Az 1952-es Pp. alapján tehát a polgári perre vitt jogviták elbírálása két alappilléren állt: a tényálláson és a kereseti kérelmen. Ezt az értelmezést az 1952-es Pp. 215. §-ának azon rendelkezése is alátámasztotta, hogy a bíróság érdemi döntésének csak a kereseti kérelem képezi a korlátját.

A 2018. január 1-étől hatályos Pp. szabályai jelentős szigorítást hoztak, a Pp. 170. §-a részletesebben sorolja föl a keresetlevél kötelező tartalmi elemeit. A fél rendelkezési jogára hangsúlyosabban építő új szabályozás változtat az 1952-es Pp. tartalmi követelményein, és új elemként megköveteli a keresettel érvényesíteni kívánt jog nevesítését, valamint a jogi érvelés előterjesztését. Így a jogvita elbírálása immáron *három alappilléren* nyugszik: tényállás – kereseti kérelem – a felperes jogállítása. A három pillér közötti logikai összefüggést kell levezetnie a felperesnek a jogi érvelés keretében.¹² Ez a szigorítás alapvetően azzal magyarázható, hogy a Pp. elsőfokú eljárásának szabályozása a törvényszéket tekinti általános hatáskörű bíróságnak, ahol az eljárás folyamán valamennyi fél számára, illetve az első, a másodfokú, illetve a rendkívüli perorvoslati szakban is kötelező a jogi képviselő. Ha a keresetlevelet jogi szakvizsgával rendelkező jogi képviselő készíti el, szakmailag elvárható tőle a jogállítás pontos megjelölése. Az érvényesíteni kívánt jog megjelölésének követelménye azért is fontos, mert a perifüggség, illetve az anyagi jogerőhatás egyik viszonyítási pontja.¹³

Az ítélezés kiszámíthatósága és a tisztességes eljárás érdekében a Pp. 170. §-a kötelezővé tette az érvényesíteni kívánt jog egyértelmű nevesítését a keresetlevélben. A jövőben tehát az érvényesíteni kívánt jogot nem az előadott tények alapján kell a bíróságnak megállapítania. A Pp. 342. § (3) bekezdése alapján a bíróság a fél által megjelölt joghoz, azaz a jogállításhoz is kötve van döntése meghozatalakor. Az érvényesített joghoz kötöttség és az anyagi igazság érvényesülése közötti esetleges feszültséget lényegesen enyhíti az anyagi pervezetés új jogintézménye.¹⁴

A Pp. 7. §-a az értelmező rendelkezések között határozza meg a jogállítással kapcsolatban használt két legfontosabb fogalmat: a keresettel érvényesíteni kívánt jogot és a jogalapot. A felperes a jogállítást alapvetően két módon teheti meg: egyrészt a jog alapjául szolgáló konkrét jogszabályhely megjelölésével [pl. Ptk. 6:535. § (1) bek.], másrészt a jog alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés tartalmának megnevezésével (pl. veszélyes üzemi felelősségből eredő kár megtérítése iránti jog).¹⁵ Önmagában annak

¹⁰ Nagy Andrea: Eljárás az elsőfokú bíróság előtt, in: Wopera Zsuzsa (szerk.): *Polgári perjog általános rész*, Budapest, CompLex Kiadó, 2008, 301.

¹¹ EBH2004. 1143.

¹² Vö. Wopera Zsuzsa: Az új polgári perrendtartás karakterét adó egyes megoldások európai összehasonlításban, *ADVOCAT*, 2017/klmszm, 6.

¹³ Wallacher Lajos: Perindítás, in: Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft, 2017, 351.

¹⁴ Zsitva Ágnes: Perindítás, in: Wopera Zsuzsa (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2017, 255-256.

¹⁵ Zsitva 2017, 256.

feltüntetése, hogy a megtámadott szerződés érvénytelen, nem felel meg a törvényi követelményeknek.

A Pp. szabályainak szigorát oldja az a rendelkezés, mely szerint, ha a polgári per elsőfokon a járásbíróságon indul, főszabály szerint nem kötelező a jogi képviselőt. Ha a felperes a keresetlevelét ez esetben jogi képviselő nélkül terjeszti elő, a Pp. 246. § (1) bekezdése értelmében azt a 21/2017. (XII. 22.) IM rendelet által rendszeresített nyomtatványon kell benyújtania azzal, hogy a Pp. 247. §-a értelmében nem kell feltüntetnie a jogalapot, a jogi érvelést és jogszabályhelyet. A jogalap mellőzése azonban nem jelenti azt, hogy a félnek nem kell jogallítást tennie. Csupán azt jelenti, hogy a jogi képviselő hiányában nem kell professzionális jogallítást tennie. A jogi képviselő nélkül eljáró fél jogallítása vonatkozásában az az eltérés, hogy ő az érvényesített jogot kifejezésre juttathatja más alkalmas módon is, feltéve, hogy abból a jogalap beazonosítható. Ez azonban nem azonos az 1952-es Pp. 121. § (1) bekezdésének c) pontja szerinti megközelítéssel és gyakorlat fenntartásával.¹⁶ Ezért is célszerű a Pp. 246. § (2) bekezdésében írt lehetőség kihasználása: nevezetesen a bírósági panasznapon a keresetlevél szóbeli előadása, melynek következtében az IM rendelet által rendszeresített nyomtatványt a bíróság tölti ki.¹⁷

A polgári perekben az érvényesíteni kívánt jog és az ezzel összefüggő kérdések speciális területének tekinthetők a szerződések érvénytelenségével kapcsolatos perek. Speciális abban az értelemben, hogy nagy szerepet kapott a polgári eljárástól idegen hivatalbóli eljárás elve, másrészt egy idő után megjelent bizonyos értelemben az érvényesített joghoz kötöttség is.¹⁸

A szerződés érvénytelenségi okokat két nagy csoportba sorolhatjuk: a semmisségi és a megtámadási okokra. A semmisség az érvénytelenség súlyosabb esete, a semmisség megállapítására külön eljárás lefolytatására nincs szükség, és a bíróságnak a semmisségi okot hivatalból kell észlelnie.¹⁹ Ezzel ellentétben a megtámadási okok esetén a szerződés megtámadására a sérelmet szenvedett fél és az jogosult, akinek a megtámadáshoz érdeke fűződik, a megtámadási okot a másik féllel közölni kell egy éves határidőn belül, ha az eredménytelen, az igényt bírósági úton kell érvényesíteni, és a bíróságnak hivatalból nem kell figyelembe vennie a megtámadási okokat.

Az érvénytelenségi okokhoz fűződő szankciók és jogkövetkezmények tekintetében azonban nincs különbség: az érvénytelen szerződésből joghatás nem következhet be, a jogkövetkezmény pedig lehet a szerződés érvényessé nyilvánítása, az eredeti állapot helyreállítása, és az alaptalan gazdagodás pénzbeli megtérítése.²⁰

A régi Ptk. (1959. évi IV. törvény) elfogadásakor a semmisségi okok esetében a teljes hivatalbóliség érvényesült, és ez vonatkozott a jogkövetkezmények alkalmazására is. A Legfelsőbb Bíróság a PK 32. sz. állásfoglalásában a jogkövetkezmények

¹⁶ Zsitva 2017, 362.

¹⁷ Fontos hangsúlyozni, hogy amennyiben a felperes jogi képviselővel terjeszti elő a járásbíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó perben a keresetlevelet, ez a könnyebbség rá nem vonatkozik, a keresetlevélnek a Pp. 170. §-ában írtaknak kell megfelelnie.

¹⁸ Pákozdi 2015, 73.

¹⁹ Ptk. 6:88. § (1) bek.

²⁰ Pákozdi 2015, 74.

tekintetében az eredeti állapot helyreállítását helyezte előtérbe. A PK. 32. sz. állásfoglalás alapján a bíróságnak a semmisségi okot nemcsak hivatalból kellett figyelembe vennie, de az érvénytelenség jogkövetkezményét is hivatalból kellett megállapítania.

E gyakorlaton változtatott az 1/2005. (VI.15.) PK vélemény, mely rögzítette, hogy az érvénytelenség jogkövetkezményét a bíróság csak erre irányuló kérelem esetén alkalmazhatja, hivatalból akkor sem, ha a semmisségi ok fennállását észleli. A hivatalból való észlelés ugyanis nem jelenthet kötelezettséget a bíróság számára, hogy kutatnia kellene az esetleges semmisségi okok után, de azt sem, hogy a feleket erre vonatkozóan bizonyításra hívja fel a semmisségi ok tisztázásához.

Az 1/2010. (VI.28.) PK vélemény 1. pontja végképp meghaladottá nyilvánította a PK 32. sz. állásfoglalást, és az érvénytelenség jogkövetkezményeiről a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma új iránymutatást adott ki. Ehhez kapcsolódóan az érvénytelenségi perekben felmerülő egyes eljárásjogi kérdésekről a 2/2010. (VI.28.) PK véleményt tette közzé, melyből az alábbiak kiemelése szükséges.

A félnek a szerződés érvénytelenségére alapított marasztalási kereseti kérelmében pontosan meg kell jelölnie, hogy az érvénytelenség melyik törvényi jogkövetkezményének alkalmazását milyen tartalommal kéri a bíróságtól.

A bíróságnak csak a rendelkezésre álló bizonyítási anyag alapján tényként egyértelműen megállapítható, nyilvánvaló semmisséget kell hivatalból észlelnie. A semmisség megállapíthatósága érdekében a bíróság hivatalból bizonyítást nem folytathat le. Ugyanígy hivatalból észlelnie kell a bíróságnak azt is, ha a szerződés nem jött létre. A bíróság a kereseti tényállásban előadottakhoz, valamint a kereset tárgyához általában kötve van. A kereseti kérelemhez kötöttség azonban nem jelenti azt, hogy a bíróság a fél által megjelölt jogcímhez is kötve van. A bíróság a fél kérelmének helyt adhat akkor is, ha a fél által előadott tények a kérelmet más jogcímen megalapozzák.

A kérelemhez kötöttség elve nem érvényesül maradéktalanul az érvénytelenségi perben, mert az érvénytelenség jogkövetkezményeinek levonása körében a fél kérelmének tartalma a bíróságot nem köti. A bíróság azonban nem alkalmazhat olyan jogkövetkezményt, amely ellen valamennyi fél tiltakozik.

A szerződés megtámadása esetén a kereseti kérelemhez kötöttség még a jogcímet illetően is érvényesül, a bíróság ugyanis hivatalból nem vizsgálhatja olyan megtámadási ok fennállását, amelyre a fél nem hivatkozott.

A Kúria a Pp. hatályba lépésével összefüggésben fogadta el az 1/2017. sz. Polgári jogegységi határozatot az eljárásjogi tárgyú elvi iránymutatásoknak az új Pp. hatályba lépése folytán történő felülvizsgálatáról. A szerződések érvénytelensége körében a Kúria az 1/2005. (VI.15.) PK véleményt tartotta fenn, melyet az új Pp. szabályaival összhangban a jövőben is alkalmazni kell. A 2/2010. (VI.28.) PK véleményt az új Pp.-vel összefüggésben nem tartotta fenn, de a jogegységi tanács hangsúlyozta, hogy a PK véleményben foglalt – az új Pp. szabályai szellemével nem ellentétes – jogi okfejtések, érvek, elvi megállapítások továbbra is figyelembe vehetők.

A közigazgatási perekben a jogazonosság megállapítása és a keresetlevél kötelező tartalmi elemei is eltérnek a polgári perekre irányadó szabályoktól.

Az 1952-es Pp. XX. Fejezetében szabályozott közigazgatási perek esetében a keresetlevél kötelező tartalma a polgári perekétől eltérően alakult, hiszen a per lényegét tekintve a közigazgatási eljárás és az annak eredményeként meghozott közigazgatási határozat jogszabálysértő voltának megítélésére irányult. Az 1952-es Pp. 330. § (2) bekezdése értelmében a közigazgatási perben a közigazgatási határozat felülvizsgálata jogszabálysértésre hivatkozva kérhető. E rendelkezésből főszabályként az következik, hogy a felperesnek konkrétan meg kell jelölnie azt a jogszabályi rendelkezést, melynek megsértését állítja, és mely alapján kereseti kérelme a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésére vagy megváltoztatására irányul.

A 2/2011. (V.9.) KK vélemény alapján azonban ez az állítás némi pontosítással állja meg a helyét. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással lehet kérni. Főszabályként a felperes által megjelölt jogszabálysértés szabja meg a bíróság számára azokat a korlátokat, amelyek között a közigazgatási határozatot felülvizsgálhatja. Ha a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapítja meg, más – a megjelölttől érdemben eltérő – jogszabálysértés a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását nem alapíthatja. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata nem teljes körű, annak irányát a felperes által hivatkozott jogszabálysértés jelöli ki. Hiába találna a bíróság más okból jogszabálysértőnek az alperesi határozatot, arra nem alapíthatja a döntését. Ez alól csak a hivatalból figyelembe veendő semmisségi okok képeznek kivételt.

A felperes a jogszabálysértés körében konkrét jogszabályi rendelkezés megsértését is megjelölheti, ez azonban nem jelenti azt, hogy ehhez a megjelöléshez kötve van a bíróság. Különösen akkor nincs kötve a bíróság a fél nyilatkozatához, ha az tévedésen alapul, illetőleg nem fedi a fél valóságos akaratát. Nem akadály a felülvizsgálatnak az, ha a fél a keresetlevélben nem jelöli meg azt a konkrét jogszabályhelyet, amelyre a keresetet alapítja, de keresetéből a kifogásolt jogszabálysértés egyértelműen megállapítható. A közigazgatási perekben is érvényesül az az elv, amely szerint a kérelmeket, nyilatkozatokat tartalmuk szerint kell elbírálni.

A 2018. január 1-től hatályos Kp. 12. §-a szerint az általános hatáskörrel rendelkező bíróság a közigazgatási és munkaügyi bíróság, a képviselőre a Kp. 26. § (1) bekezdésében foglalt utaló szabály alapján a Pp. képviseleti rendelkezéseit kell alkalmazni, melyből az következik, hogy azokban a közigazgatási perekben, melyek elsőfokon a közigazgatási és munkaügyi bíróságon indulnak, nem kötelező a jogi képviselő. Mivel a felperesnek nem kötelező professzionális képviselőt igénybe vennie, a keresetlevél kötelező tartalmi elemei körében is sokkal enyhébb követelményeket támaszt a Kp., a 37. § (1) bekezdése összesen hét pontban fogalmazza meg a minimális tartalmi elemeket. A Kp. 39. § (2) bekezdése alapján a jogi képviselő nélkül eljáró felperes a keresetlevelét előterjesztheti a 21/2017. (XII. 22.) IM rendelet által rendszeresített nyomtatványon is, de a Pp.-vel ellentétben a nyomtatvány csak választható, és nem kötelező annak alkalmazása.

A Kp. 37. § (1) bekezdésében rögzített, a keresetlevél kötelező tartalmi elemei körében fontos hangsúlyozni, hogy a jogalkotó alapvetően a 2/2011. (V.9.) KK véleményben foglaltakat érvényesítette, hiszen a felperesnek az f) pont szerint a keresetlevélben meg kell jelölnie a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával. Ennek mellőzése a Kp. 48. § (1) bekezdésének k) pontja szerint a keresetlevél visszautasítását eredményezi. Ehhez a Kp. Miniszteri indokolása hozzáteszi: *A jogszabálysértés helyett a perrendtartás a jogsérelem fogalmat használja, amivel arra kíván utalni, hogy a jogi helyzet pontos körülírása helyettesítheti a konkrétan megsértett jogszabályhely megjelölését. A tartalom szerinti elbírálás elvéből is következik, hogy a jogszabályhely pontatlan vagy hiányzó megjelölése esetén is lehet kellően pontosan körülhatárolt a jogsértés mibenléte.*

A Kp. 37. § (1) bekezdésének g) pontja alapján a felperesnek a keresetlevélben ki kell térnie a bíróság döntésére irányuló határozott kérelemre is, melynek a Kp. 38. §-ában foglaltaknak kell megfelelnie. A Kp. 38. §-a ugyanis taxatív meghatározza a közigazgatási perben előterjeszhető kereseti kérelmeket. A felperesnek a Kp. 38. § (1) bekezdésének a)-f) pontjaiban foglalt lehetőségek közül kell határozottan választania. Megfelel a törvényi rendelkezéseknek az, ha a felperes állítja, hogy a közigazgatási határozat jogszabálysértő, és erre tekintettel kéri annak megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését a Kp. 38. § (1) bekezdésének a) pontjára hivatkozva. Az a) ponton belül további választást a felperesnek nem kell eszközölnie, illetve ha a közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezését kéri, az nem fogja azt jelenteni, hogy a bíróság ne gyakorolhatná a megváltoztatási jogkört.

A rendelkezési elv, és azon belül a kérelemhez kötöttség elve azonban a Pp.-ben rögzítettekől eltérő tartalommal érvényesül a közigazgatási perekben. A Kp. 85. §-a a bírósági döntés korlátai között említi meg, hogy a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálja. A közigazgatási bíraskodás tehát alapvetően a szubjektív jogvédelem talaján áll. A rendelkezési elv mellett azonban fontos kiegészítő szerep jut a hivatalból is az objektív jogvédelmi funkció biztosítása céljából. Így a bíróság a Kp. 85. § (3) bekezdésében foglaltakat hivatalból is figyelembe veszi: például a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okát, vagy a közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapítását. A bíróság a hivatalból vizsgálat elrendelésről köteles a feleket tájékoztatni, és köteles számukra lehetőséget biztosítani az észrevételek, bizonyítékok, bizonyítási indítványok előterjesztésére.

A rendelkezési elv a közigazgatási perekben olyan értelemben is sajátosan érvényesül, hogy a bíróság nincs kötve a felperes kereseti kérelméhez olyan értelemben, hogy a jogszabálysértő közigazgatási cselekményt megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi.²¹ A Kp. a bíróság reformatórius jogkörét új alapokra helyezi: nem csak törvényi felhatalmazás alapján engedi meg a jogszabálysértő közigazgatási cselekmény megváltoztatását, hanem általános döntési lehetőségként kínálja fel a Kp. 90. §-ában foglaltak betartásával.

²¹ Kiss Daisy: Közigazgatási perek, in: Németh János – Kiss Daisy (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarázata*, Budapest, CompLex Kiadó, 2010, 1320.

A 2018. január1-je után kezdeményezett pereket illetően az eljárásjogi reform eredményét is mérlegelve azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a jogazonosság kérdése könnyebben megítélhető a közigazgatási perben és a polgári perben hozott ítéletek összevetése szempontjából. A közigazgatási perben a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét jogszabálysértésre hivatkozva ítéli meg, a szerződések érvénytelensége körében kezdeményezett polgári perben pedig a felperes konkrét jogállításra köteles, melyhez a bíróság kötve van. E megfontolás alapján levonhatnánk azt a következtetést, hogy amennyiben a termőfölddel kapcsolatos adásvételi szerződés kapcsán közigazgatási pert kezdeményeznek, akkor a közigazgatási perben hozott ítélet jogereje kizárja, hogy később polgári perben a felperes arra hivatkozzon, hogy az adásvételi szerződés jogszabályba ütközés miatt semmis, hiszen a jogazonosság megállapítható. A mezőgazdasági igazgatási szervnek ugyanis az Fftv. 23. § (1) bekezdésének a) pontja szerint ezt vizsgálnia kell a közigazgatási eljárás keretében, és a vizsgálat jogszerűsége vitatható a közigazgatási perben.

Ugyanakkor az anyagi jogerő megállapításához a jogazonosságon kívül a tényazonosság és a félazonosság is szükséges. A közigazgatási perben és a szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti polgári perben a félazonosság nem állapítható meg, illetve az sem kizárt, hogy a polgári perben a felperes más tényeket is megjelöljön a keresetlevelében. Ebből az okfejtésből pedig az a végső következtetés vonható le, hogy az anyagi jogerő jogintézménye szempontjából nincs eljárásjogi akadálya a közigazgatási perben hozott ítélet után a polgári per kezdeményezésének a szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt.

5. A tényállás szabad megállapításának elve

A Kp. és a Pp. párhuzamos hatályba lépése miatt számos olyan eljárásjogi rendelkezéssel találkozhatunk, mely a két törvény egymáshoz való viszonyát rendezi. Ilyen rendelkezést találhatunk a Pp. 264. §-ában is a tényállás szabad megállapításának elve kapcsán.

A tényállás szabad megállapításának elvével összefüggésben a Pp. 263. § (2) bekezdése rögzíti azt a főszabályt, mely szerint a bíróságot határozatának meghozatalában más hatóság döntése vagy a fegyelmi határozat, illetve az azokban meghatározott tényállás nem köti. E főszabály alól azonban vannak kivételek, azaz bizonyos esetekben a tényállás szabad megállapításának vannak korlátai: a Pp. 264. § (2) bekezdése értelmében *a közigazgatási ügyben eljáró bíróság közigazgatási tevékenység jogszerűségének kérdésében hozott jogerős döntése az e törvény hatálya alá tartozó ügyben eljáró bíróságot köti*. E rendelkezés a közigazgatási bíróság jogerős ítéletében foglalt jogi minősítés tekintetében köti meg a polgári bíróság kezét: a polgári bíróság tehát nem juthat arra a következtetésre, hogy a közigazgatási perben eljáró bíróság tévesen minősítette jogszerűnek vagy jogszerűtlennek a vizsgált közigazgatási cselekményt.

Ez a relatíve kötöttség a tanulmány által felvetett probléma megválaszolása kapcsán érdekes kérdéseket vet fel. Ha ugyanis a közigazgatási perben a bíróság vizsgálta a termőfölddel kapcsolatos adásvételi szerződés jogszabályba ütközésének kérdését, és arra a következtetésre jutott, hogy az nem ütközik jogszabályba, akkor azonos tényállás mellett a polgári bíróság sem juthat más következtetésre, ellenkező

esetben közvetett úton azt mondaná ki, hogy a közigazgatási cselekmény (a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyó záradéka) jogszabálysértő.

A Pp. 264. § (2) bekezdésében rögzített szabály ugyanakkor továbbra sem adhat megnyugtató választ számunkra, hiszen e rendelkezés beiktatására alapvetően azért került sor, mert a Ptk. 6:548. §-a alapján kezdeményezett közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti per megindításának eljárásjogi feltétele, hogy a közigazgatási perben a bíróság jogerős ítélettel mondja ki a közigazgatási tevékenység jogszerűtlenségét a Pp. 24. § (3) bekezdése alapján.²² A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésével kapcsolatos perekben a jogalkotó megosztotta a hatáskört a közigazgatási és polgári bíróság között, és a polgári bíróság kötve van a közigazgatási bíróság jogerős döntéséhez.

6. Záró gondolatok

Az eljárásjogi reformok után is elmondható, hogy a Földforgalmi törvény által lehetővé tett párhuzamos eljárások megindításának problematikája továbbra sem válaszolható meg egyértelműen. Eljárásjogi szempontból nincs akadálya annak, hogy akár ugyanazon jogállítással a közigazgatási per jogerős lezárását követően a sérelmet szenvedett fél polgári pert kezdeményezzen a szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt. Ugyanakkor azonos tényállás mellett a polgári bíróság nem juthat a közigazgatási bíróságtól eltérő jogi következtetésre. Az viszont előfordulhat, hogy a polgári perben – a per eltérő jellegére is figyelemmel – felmerülnek olyan új tények, melyeket a hatóság a közigazgatási eljárásban, és az azt követő közigazgatási perben a bíróság sem vizsgált, és melyek eltérő jogi minősítést eredményezhetnek.

²² Pribula László: Joghatóság, hatáskör, illetékesség, in: Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa (szerk.): *Polgári eljárásjog I.*, Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2017, 68.

István OLAJOS*

The special asset management right of nature conservation areas, the principal
of the prohibition of regression and the conflict with the ownership right in
connection with the management of state-owned areas**

1. The constitutional basis of nature conservation

The problems of nature conservation state areas were occurred in the hungarian law firstly by the implementation of transitional act on cooperatives. When the nature conservation regulations became general and related to the establishment of the system of national parks, a principle, wherein together with the territorial protection, a special management right is created for the directorates of national park on the restricted areas of the national park, immediately appeared. In these areas, by the properly validation the principle of territorial protection, related to the use of land, it will be under the nature conservation interest. In practise it meant, that for example in the area of Hortobágy National Park, if a special non-replaceable ecosystem was created on an artificially established pond, then in the interest of nature conservation, after the condemnation proceeding, the intensive fisheries management incompatible with ecosystem protection was become prohibited.¹

This proceeding until the change of regime (I mean the ratification of the act of 1991 on compensation,² the act of 1991 on transformation of cooperatives,³ the act of

István Olajos: The special asset management right of nature conservation areas, the principal of the prohibition of regression and the conflict with the ownership right in connection with the management of state-owned areas – A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelésébe kapcsán. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 157-189 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.157

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

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ See the promotion process of the branch office of Hortobágyi Halgazdaság Ltd. to be a national park core area between 1993 and 1996.

² See about the compensation, as a process and the legal aspect processing of compensation: Kovács Csaba: Átalakítás vagy szétverés?: a szocialista jellegű mezőgazdaság végnapjai és a kárpótlás utáni gazdálkodás néhány sajátossága, *Levéltári Közlemények*, 2011/1, 239-260.; Gulácsy Katalin: A kártérítés, a kártalanítás és a kárpótlás adójogi megítélése, *Adó*, 2009/8., 15-18.; Mencer Gusztáv: A kárpótlás, mint jogintézmény, *Gazdaság és Jog*, 2005/4, 13-19.; Szirmai Márton: A magyar kárpótlás gyakorlati problémái, *Tudományos Közlemények*, 2000/2. 167.; Fertő Imre – Mohácsi Kálmán: A politikai kárpótlás folyamata és következményei, *Európa Fórum*, 1996/2, 85-106.

³ See about the transformation of cooperatives: Karner Ottó: Átalakulás és működés (Szövetkezeti jogi praktikum), *Gazdaság és Jog*, 1998/2, 21-23.; Becz Miklós: A szövetkezeti

1992 on cooperatives and the act of 1993 on land allocation and land settlement committees⁴ under change of regime) was a relatively simple process, because under the legal framework of land act built upon the primacy of state and cooperative property, this proceeding, by which this nature conservation of public wealth management prevailed, with a simple land exchange, could be solved ignored by the condemnation proceeding.

The act on compensation, the act on transformation of cooperatives and the act of 1992 on cooperatives are the basis of change of regime, and in the processes of these acts, the nature conservation regulation is only secondary applied. The essence of regulation is that in addition to the abolition of cooperative property, the cooperative land property shall direct to a compensation member-employee, member and state land fund.

Related to the designation of land funds, the cooperative had absolutely no regard to its own concluded contracts, so for several years, areas be in plantation settlement and in others' exclusive use were also designated to the compensation fund. In case of this proceeding, other restrictions such as restrictions granted to nature conservation of land use, have not been taken into account.⁵ So the nature conservation areas could be privately owned in such a way, that with a special land use clause, the new owner was only informed from a later provision restricting its ownership and made by national parks directorates.

átalakulás, *Gazdálkodás*, 1994/1, 17-22.; Varga Gyula: A mezőgazdaság és a szövetkezetek átalakulása, *Társadalmi Szemle*, 1993/4, 32-41., Váradi Monika Mária: Keskeny az ösvény. Esettanulmány a 'Harmónia' Mgtsz átalakulásáról, *Replika: szociológiai viták és kritikák*, 1998/33-34, 121-135.; Rác Zoltán – Kenderes György – Tatár Irén – Szilágyi Sándor: *Mezőgazdasági szövetkezetek átalakulási kézikönyve*, Miskolc, Regiocon, 1992, 227.

⁴ Welcome address of state secretary on "Részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetése projekt tapasztalatai" conference, *Geodézia és kartográfia*, 2015/11-12, 28.; Halász Imre László: Gondolatok és tapasztalatok a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének eljárásáról, *Geodézia és kartográfia*, 2006/11, 37-39.; Only the statutory decision of the land allocation committee is qualified as a substantive decision, only those can be reviewed by the court: Act II of 1993 6. §, 11. § (1) Points a)-d), *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 1996/5, 71-72.; The land allocation committees work as an authority defined by the law: Act III of 1993 11. §, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 1999/3, 5-7.; The purchase right of lessee cannot be exercised in respect of a real estate property setting out to the shared land fund. The annulling decision on the decision of land allocation committee on land allocation does not give rise to a right in good faith: Curia (Supreme Court of Justice) Kfv. VI. 28 309/1998, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 2004/4, 27-31.

⁵ See Act L of 1992 4. §: For the purposes of compensation land fund, a nature conservation area may be appointed except a nature conservation core area and an area under nature conservation based on international convention. This modification mitigated the provisions of Act II of 1992 and the parallel Act XXVI of 1991, which gave the nature conservation area to the treatment of the national park directorates and required to replace these areas with state exchange land.

The conflict of the two types of land use and two approaches which are the base of land use was realised and interpreted by the Constitutional Court of first period in its Constitutional Court Decision no. 28/1994 (V.20.) which is the base of the principal of the prohibition of regression.⁶ The application, which is the base of the aforementioned decision, based on the provision, which determines that a nature conservation area can be designated to the compensation land fund to satisfy the increased compensation claims. Here the regression was perfectly contrary to an established nature conservation regulation and practice. The nature conservation regulatory was in the background against the increasingly applied compensation claims, which the government tended to accept. However, the nature conservation management of lands has been the part of the Hungarian legal system since the 1970s. At the time of the establishment of our environmental regulation, the President of the Constitutional Court, László Sólyom⁷ – in his own legislature practise – realized how difficult it was to develop the emergence of a nature conservation approach in case of land use. He considered the special asset management right of national parks such a value, which was qualified as a retained value and was to be considered as an important, institutional and unique legislation of the Hungarian environmental protection legislation.

The aforementioned Constitutional Court Decision no. 28/1994. (V.20.) considered the right to a healthy environment not only a subjective fundamental right, but also "independent and self-contained protection of institutions."

⁶ See about the interpretation of the prohibition of regression: Fodor László: A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2006/6, 109-131.; Halmos Gergő: Ne legyen visszalépés! *Madártárlat*, 2015/2, 3.; Bándi Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2, 159-181.; Csák Csilla: Környezetjog, Novotni kiadó, 2009, Miskolc; furthermore see about the whole monographic evaluation of this area: Fodor László: Környezetvédelem az alkotmányban Gondolat kiadó, Debrecen, 2006, 106-163.

⁷ Sólyom László környezetjogi jellegű írásai a következők: Sólyom László: The Rights of Future Generations, and Representing them in the Present *Acta Juridica Hungarica*, 2002/1-2, 135-143.; Sólyom László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselője a jelenben, in: Jávorka Benedek (edit.): A jövő nemzedékek jogai, Védjegyet, Budapest, 2000, 37-46.; Sólyom László – Szabó Máté (edit.): A Zöld Hullám: Olvasókönyv a környezetvédelmi társadalmi mozgalmakról, Budapest, ELTE, 1988, 282.; Sólyom László: A környezeti kockázatok elosztásának néhány előkérdése, *Jogtudományi Közöny*, 1987/5, 221-226.; Sólyom László: Hans Engelhardt: Bürger und Umwelt, *Jogtudományi Közöny*, 1986/10, 510-511.; Sólyom László: A társadalom részvétele a környezetvédelemben, *Medvetánc*, 1985/5-6, 217-242.; Sólyom László: A polgári jogi bíróságok környezetvédelmi ítélezése és a polgári jog lehetőségei a környezetvédelemben, in: Trócsányi László (edit.): *Környezetvédelem és a jog*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1981, 148-179.; Sólyom László: Der zivilrechtliche Umweltschutz und die Möglichkeit einer Bürgerklage im ungarischen Recht, *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1980/1-2, 19-55.; Sólyom László: Környezetvédelem és polgári jog, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980, 170.; Sólyom László: Egy környezetvédelmi populáris akció elvi lehetősége polgári jogunkban, *Jogtudományi Közöny*, 1978/11, 672-682.; Sólyom László: Biztosítás és egyéb technikák a környezeti károk fedezésére, *Állam- és Jogtudomány*, 1978/3, 306-338.

In connection with this, it increased the fulfillment of the state's environmental protection obligations and its guarantees to the level of fundamental rights.⁸ *"The State does not reduce the degree of the protection of nature as guaranteed under law, unless this is unavoidable in order to enforce any other fundamental right or constitutional value. Even in the latter event, the point to which the degree of protection is reduced cannot be disproportionate to the goal to be achieved."*⁹ The Constitutional Court defined the principle of the prohibition of regression in such a way, which has since been continuously prevailed in the jurisprudence of the Constitutional Court and is one of the greatest limit of the state's environmental protection activity. Later this right extended to the protection of the built environment (Constitutional Court Decision no. 27/1995. (V.15.), and this right also meant the opportunity of the significant restriction of ownership for environmental protection reason (Constitutional Court Decision no. 64/1993. (XII.22)).¹⁰ From this principle it is deducible that the environmental interest can not be subordinated to the regional development interest: the important is to maintain the balance between the development of economy and environmental interest.

The adopted text of the Fundamental Law of Hungary was required the reinterpretation of the own role of Constitutional Court. Where the Fundamental Law relieved the liability of the state for fundamental rights, there the judges did not follow the stricter interpretations of their predecessors. Whereas the environmental protection, beyond the National Avowal, also appears in Fundamental Law of Hungary Article P and Article XXI with a stronger content than in the Constitution, thus related to this area, the Constitutional Court determined in its Constitutional Court Decision no. 3068/2013. (VI.17.), that the Constitutional Court accepts to be bound by its previous decisions. This can be deducted from that "the Fundamental Law of Hungary contains significantly more provision compared with the Constitution, so the Fundamental Law of Hungary can be considered the development of Constitution."¹¹

2. May special asset management right of national parks be considered as a basic institution?

Next time, the issue has been raised related to the Constitutional Court Decision no. 16/2015. (VI.5.). The question for Constitutional Court was, whether regarding the protected areas there is any right to the legislator to transfer the asset management right of a nature protection area to the National Land Fund with the introduction of Act CCIV of 2015 on the Modifications of Acts on Management of State Land Asset (hereinafter referred to as Módtv.).

⁸ Constitutional Court Decision no. 28/1994. (V.20) 134. és 138., and Sulyok Katalin: Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll döntése a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelői jogkörének csorbítása tárgyában (hereinafter referred to as Sulyok 2015, 19).

⁹ Constitutional Court Decision no. 28/1994. (V.20) 141.

¹⁰ Sulyok 2015, 19.

¹¹ Sulyok 2015, 19.

The rules of environmental protection asset management are regulated by the Governmental Decree no. 262/2010 (XI.17.) (hereinafter referred to as Nfavhr.) 43/A and 43/B §, as the follows:

"The primary purpose of nature protection asset management is the implementation of nature protection public purposes on state owned lands, the conservation of living and inanimate natural values, the preservation of landscape and cultural historical values, the preservation of the consistency and value of nature wealth, furthermore the enlargement of the value of nature wealth in a sustainable way. In the case of nature protection asset management, the Agricultural and Forestry activity (hereinafter referred to as activity) in the field of protected area can be done with respect to nature protection aims. The application of traditional (landscape-nature), nature-friendly, close-to-nature activities should be privileged, the sustainability of the indigenous and domesticated animals as a gene reservation shall be ensured and the area sustainability and care of protected area according to the nature conservation interests in the way of livestock (in case of appropriate headcount, species and variety composition).

The national park directorate (hereinafter referred to as directorate) keeps the registry of asset management protected areas up-to-date in the Nature Conservation Information System.

The directorate carries out its asset management activity taking into consideration the long-term (10-year-old) nature conservation asset management plan approved by the minister of nature conservation and the annual nature conservation asset management plan prepared based on the aforementioned plan.

The directorate related to the protected area be in its own asset management or get into its own asset management, exercises the right of possession, use and utilization (hereinafter referred to as own use), if

(a) The protected area is an area, which is under nature conservation protection covered by climax and similar communities, in which farming activity is not possible because of the nature conservation aspects (significantly important, protected nature areas and values) or which does not require nature conservation maintenance activity, therefore, the utilization of protected area is prohibited or highly limited (in particular, some biosphere reserves core areas, scientific reserves, some natural areas, some highly protected natural areas).

(b) In the protected area, the validation of the nature conservation interests requires special activity or existence of special knowledge or equipment and without them the leasing of protected area would be expected to endanger the destruction of natural values, threat or dissolution of their growth.

(c) If in the protected area the nature conservation targets is rationally manageable with the equipments and personnel possessed and realistically obtainable by the directorate in accordance with the other state functions of the directorate, and there are indispensable for the maintenance and catering of the livestock, provision and maintenance of livestock be in the ownership, asset management and use of directorate.

(d) According to the real estate registry the protected area is registered in the forest cultivation branch or in the absence of it, for which the legal nature fact of the protected area, registered in the National Forestry Database as a forest, is registered in the real estate registry, and according to the National Forestry Database this protected area is primarily qualified as an economic purpose forest.

(e) The nature conservation authority suspended the recovery obligation in the protected area."

Analyzing the aforementioned provisions: a possible way of asset management is that the directorate assigned for the asset management leases out the state owned areas to others. The other possible way is that the directorate can solve the asset management with its own equipments, if a special protection is registered to the area, if the area is a forest or if in the protected area, the recovery obligation required to an other farmer was suspended because it was not adequate.

According to the Módtv. 1-6. §, the special right of asset management is ended and regarding to the general rules the National Land Fund could have exercised the right of asset management and preemptive right based on the 8. § on these areas. On the other areas, the right of asset management would have been restricted to areas which are directly connected to the completion of the basic duties of national park directorates or be directly in their deed of foundation or statutes.¹²

Interpreting this provision, the National Land Fund does not get nature conservation asset management, this institution is ended and merges into the general asset management, which is previously belonged to the National Land Fund. This statement is not correct perfectly, because the general right of asset management is extended a preemptive right, and on the nature conservation core areas and related to the completion of its duties, it is remained in the scope of the national parks. So the national park, if this regulation would have entered into force, would have exercised its nature conservation regulatory and restrictive activity only at the highest level of the nature conservation and it would not have had the right to expand the nature conservation, monitoring the changes in the natural environment, to areas owned by others or be in others' asset management. So the opportunities to expansion would be strongly bounded. The regulation would lose not only its legal framework, but at least minimize it, but the land use zone system, which is considered as one basis of

¹² Constitutional Court Decision no. 16/2015 (VI.5) 4-9.

agricultural-environmental protection since its elaboration 1999, made based on the land use pyramid scheme would have fallen.¹³

As the scientific basis of zone system, the lands of Hungary simultaneously undergoes an environmental rating, which grounds an agricultural economic use and determines the nature conservation level of lands. Such areas, which are qualified important in nature conservation aspect beyond economic aspects, according to the current rating, can require further support in order that these areas maintain their nature conservation character. In these areas, agricultural-environmental economic or Natura 2000 based supports can be required beyond the the production and the related agricultural basic supports, which condition is the takeover of the nature conservation activity be typify to the special area from the state beyond the continuation of production.

¹³ Ángyán József – Podmaniczky László – Ónodi Gábor: Agrár-környezetgazdálkodás és vidékfejlesztés: az európai agrárfinanszírozás új útja a gyakorló gazda szemszögéből, *Falu Város Régió*, 2003/8, 3-12.; Pálvölgyi Kálmán: Mit tehet az agrár-környezetgazdálkodásban (AKG) résztvevő gazdálkodó, ha nem tudja, vagy nem akarja vállalni a szerződésben foglalt kötelezettségeit?, *Agrárágazat*, 2006/8, 8-9.; Dömsödi János: A földértékelés, földminősítés módszertani elemzése, rendszerezése, továbbfejlesztése, *Geodézia és Kartográfia*, 2007/3. 26-33.; Szilágyi János Ede: Common Agricultural Policy, new rules of WTO and regional equilibrium - Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 3-18.; Farkas Csamangó Erika: Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 2008/1-17, 151-182.; Gyarmati Ágnes: Az agrár-környezetgazdálkodás támogatása a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv bevezetése kapcsán, *Agrártudományi közlemények = Acta Agraria Debreceniensis*, 2006/20, 52-59.; Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts – Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 31-42.; Szilágyi János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodók tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 3-48.; Horváth Gergely: Gondnokság – Az agrár-környezetjog funkciója és felépítése, *Jog, Állam, Politika*, 2012/2, 107-127.; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2012/2, 423-433.; Csák Csilla: A fenntartható természeti erőforrás-gazdálkodás jogi szabályozása, *Műszaki Földtudományi Közlemények*, 2013/2, 73-86.; Marticsek József – Molnár Dániel – Mozsgai Katalin – Podmaniczky László – Skutai Julianna – Tóth Péter: Az agrár-környezetgazdálkodási támogatási rendszer fejlesztési lehetőségei (Hogyan tovább agrár-környezetgazdálkodás?), *Természetvédelmi Közlemények*, 2015/21; 232-242.

Here, the producer undertakes state environmental protection tasks beyond the limitation of his/her own production and carries out state environmental protection tasks, and the this special support is for the cover of the costs of environmental protection as the part of the Rural Development Operational Program.¹⁴ The factual control of the performance of the tasks and the strengthening or weakening of the related producer obligation in accordance with the changing environment were determined and verified by the national park directorates.

If the producer could no longer meet the tightening environmental standards, he/she could have requested the condemnation of his/her area based on the Act XCIII of 1995 on the Restoration of Protection Level (hereinafter referred to as Vsz.) and after the payment of compensation amount, the special asset management right of national park directorates was registered to the mentioned area as a state ownership.

Based on the consensus of the land user and the national park directorates, who required the condemnation and had the amount of compensation costs, this was only initiatable after the payment of complete, immediate and unconditional compensation cost. The amount of condemnation was always determined by the budget resources available for nature conservation.¹⁵

This possibility of the initiation of the condemnation would have been ended in case of the acceptance of Módtv. and would have been the competence of the National Land Fund, which conducts a defensive state land policy (see "Földet a gazdáknak" program, "Land for farmers" programme). This opportunity would have not led to the further expansion of state property, however it would have been together with the additional reduction of nature conservation role because the task definition and controlled function of national park directorates, who have lost their separate ministry structure, is also reduced and the possibility of nature conservation asset management is restricted only to the core area.

¹⁴ Hegyes Péter: Links Between Rural Development and Direct Payments Based on the "CAP Reform" of 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 39-49.; Andréka Tamás – Bányai Orsolya – Olajos István: The most changes of the Hungarian Agricultural Market Policy after the 2013th CAP reform, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 6-18.; Gyurán Ildikó – Olajos István: Magyar Nemzeti Jelentés - Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában, The Hungarian National Report on Rural Use and Protection of Land in the Countryside, *Agrár- és Környezetjog*, 2012/12, 79.; Olajos István: The provisions of the Rural Development in connection with the agriculture in Hungary, *Agrár- és Környezetjog*, 2006/1, 3.

¹⁵ Andorkó Imre: A kisajátítás a tulajdonjog korlátainak rendszerében *Iustum aequum salutare*, 2013/2, 241-253.; Horváth Paula: Néhány gondolat a kényszeradásvétel (kisajátítás) tervbe vett új szabályozásához, *Magyar Közigazgatás*, 2005/2, 121-124.; Kampis György: A kisajátítás jogi rendezése és az új Ptk., *Gazdaság és Jog*, 2001/4, 18-21.; Prugberger Tamás: Adalékok a kisajátítás jogintézményének a korszerűsítéséhez, *Magyar Közigazgatás*, 1991/2, 176-180.

3. The dilemmas of practise of general asset management of National Land Fund and the special legal practise in the position of lessee

Another major problem of regulation is that the general nature of the asset management right in case of asset utilization does not include nature conservation aspects and thus the scope of task and authority of the National Land Fund is not broadened. So if the nature conservation value of an area will be increased in the future, further severity of the land use would be needed, which the national park network that lost its nature conservation asset management right cannot do no longer and it also cannot be done by the National Land Fund which has not nature conservation featured scope of task and authority. So the amendment can not be interpreted as *András Varga Zs.* (Judge of the Constitutional Court) explains in his minority report¹⁶ that there is nothing other than the rights and jurisdictions are transferred to an other state body (National Land Fund) from one of the public body (national park directorates).

Strictly interpreting we have to agree with the fact that due to the legislation change the entitlement of the nature conservation, that it can influence other persons' land use based on its own aspects, becomes difficult. The opportunity for land users, that they can join to the economic framework of the agricultural-environmental economic programme financed by the European Union, becomes narrower.

Thus the number of persons used the hungarian environmental economic supports would be significantly reduced, thus serious remaining money would be arised in the Rural Development Operative Programme. This would cause the restart of the rural development-related planning, which way through would be difficult to complete in the available two-year period until 2020.

The concerned provisions of Módtv. interfered to an extant institutional structure, deprived jurisdiction from nature conservation institution system and gave jurisdiction to Land Fund, which ensures the general agricultural asset management, in such a way, by which the area protection and the changing opportunity of changing environment would be ceased. The general asset management right is a narrower legislation compared with the aforementioned and analized nature conservation asset management. In this area, based on the Act on National Land Fund, the state legal practitioner may rely special extra rights ensured only for him and in the exercise of these rights he can ensure special extra opportunities to his contractual party. Before the adoption of Land Transaction Act, in case of state land, the state had the right to give the state-owned land to the usage a selected personal circle in a land leasehold contract against more favourable leasehold fee than the market leasehold fees. This leasehold contract, because the compensation was less, than its real value of leasehold fee, considered a short-term, a few years contract and the National Land Fund on behalf of the state exercising the land use right could determine that it had the right to modify the amount of the leasehold fee in every two years during the term of the contract.¹⁷

¹⁶ Constitutional Court Decision no. 16/2015 (VI.5) 215-218.

¹⁷ See Nfavhr. 36. §

After the adoption of the "Land for Farmers" programme, the land policy on the utilization of state land assets has changed, the state sold the dominant share of its land assets at the market price, the best farmer's offer was accepted in the state land auctions, who had the opportunity to repay the purchase price from discounted state-sponsored bank loans. However, these bank loans typically required even more repayment instalments than the new owner of the purchased land would have been got from the previous user under the legal basis of leasehold fee. The bank, which credited his land acquisition, had already demanded the interest and the repayment installment in the month after the loan from the owner, who had not been able to perform economic activity, which was the condition of bank loan, for years because of the existing lease contract. What could the owner of the purchased land share do? Because it replaced the National Land Fund and exercised the National Land Fund's right as a lessee, it had a right to change the payable leasehold fee by its tenant. Because of it, the leasehold fee could have increased tenfold and bigger unilateral leasehold fee change was not unique in this period. The new owner had absolutely no interest in maintaining the leasehold contract, and utilising his extra opportunities ensured by the inherited contract, he would have liked to force the land user inherited by him to abandon his activity.¹⁸ It is obvious that it is impossible to recover tenfold land use fee in a determined area after a multiannual profit-oriented land use history, so the land user become insolvent was forced to abandon the land use, because if he accumulates land use fee debts, according to the adequate interpretation of relevant provisions of Land Transactions Act,¹⁹ he can not only become a lessee related to a new area, but also it is not possible to get the ownership of agricultural and forestry lands by him. The land user have two options: he initiates the termination of the existing land use contract by an opportunity of mutual agreement or brings an action referred to "clausa rebus sic stantibus" in order that the civil court decides about the content of the contract between him and the new owner. In the statement of the content, it may be an important role that in the period when the legal succession happened, none of the contractual parties had any special rights referred to the Act on National Land Fund and had the right to conclude an Act on National Land Fund based leasehold contract. The leasehold contract, according to the Land Transactions Act 38. § on the usage rules, is on the established contractual legal title, but the special extra rights of state lessor are not applicable for the legal relationship of the parties. Thus, continuing the applicant's argument, only the lease, share-cropping and share-farming contract regulated by Land Transactions Act and the contractual clauses adapted to the Land Transactions Act could have been established by the court. One of these important clause is that the land use fee of the land use contract may only be modified by the contracting parties after five years²⁰ and it concerns to all contracts concluded under the Land Transactions Act.

¹⁸ Based on Nfavhr. 36. §, if the parties cannot agree with the increased lease fee, the leaseholder can terminate the contract.

¹⁹ See Fftv. 14. §

²⁰ See Fétv. 50/A§

So if the court decides that because of the change of person, a leasehold contract due to the Nfavhr. not, but a leasehold contract due to the Fétv. can be concluded by the parties, and on this contract as a contrary with the general legislation, such clause of the contract, that the leasehold fee can be modified unilaterally every two years, and for this kind of amendment, the consent of the agricultural administrative body is necessary, which was also not in this case.

The third option, that according to the contractual freedom ensured by the Fundamental Law of Hungary, right to equitable evaluation of the cases and the principle of minimum intervention of acquired rights, the person contracted by the state may not be in a position, which entails the breach of his acquired rights. In this case, the claim concerned in the case may be challenged by the court at the level of Constitutional Court assuming the harm of the general legal principles. This happened in November 2017, when the Constitutional Court rejected constitutional complaint in a similar case.

The Constitutional Court no. 27/2017. (X.25) on a completely different basis, attacks the "Land for Farmers" programme related to the undermining of the state asset connected to the cardinal laws. One of the most important element of the program is that the state sells its asset share of agriculturally usable land asset in such a way that these shares are gone to the management of farmers determined in the preamble of Land Transactions Act. In this point the state related to the implementation of land policy operating determined principles sells the significant part of its land shares acquired by the state in other ways. Related to the programme, it endeavors to the standardisation of the land ownership and land use and promotes the realisation of a fact adopted with the declaration system of Land Transactions Act, that only the person can acquire agricultural and forestry land, who is ready and able to cultivate it by its own. The petitioner criticises beyond the legislative issues, that with the operation of the programme, it shallows the Fundamental Law of Hungary Article P) in such a way, that the state owner sells its owned land. Thus it will not have a say that the national common heritage will be preservable for the future generations. In the interpretation of Constitutional Court, the protection of lands can be preservable with a complex system of rules and not limited to the principle of state ownership.

*"The arable land regulation is a multiple and complex: the Act CXXIX of 2007 on the Protection of Arable Land determines the quantitative protection of the arable land, this is independent from the owner and none element is cardinal. The forests are a protected legal item highlighted and named in the Fundamental Law of Hungary Article P), but the Act XXXVII of 2009 on the Forests contains not-cardinal provisions, so that parts of this Act can be modified by a simple majority. The Land Transactions Act is wholly cardinal, and not only in its state-owned section, this Act implements the Fundamental Law of Hungary Article P) (2). Staying the state ownership of the nature conservation lands is guaranteed by the Act LIII of 1996 on the Conservation of Nature, which enables the land exchange with the similar natural value protected natural area by the the approval of the Minister, however the other ways of alienation is not allowed by the Act."*²¹

²¹ See the Act LIII of 1996 on the Conservation of Nature (hereinafter referred to as Tvt.) 68. § (8). The referred provision is arised from the Constitutional Court Decision no. 27/2017 (X.25.) Point 41.

The Constitutional Court similar to the connected provisions of Act on Conservation of Nature interprets the analyzed Act XCIII of 1995 on the Restoration of the Protection Level of Protected Natural Areas as a legal institution ensured the protection of state-owned lands. In addition to this Act, the emergence of the general precautionary principle accepted in environmental law serves the retention of protected natural areas in state ownership, whereby the state shall ensure that the deterioration of the condition of the environment as a consequence of a particular measure does not occur. However related to the validation of the "Land for farmers" programme, the provision of 68. § (8) was consistently enforced in the land selection process, so direct sale from the nature conservation lands has not been taken place. The second essential point of the proposal was that on what the income earned from the sale of state asset protected by cardinal acts can be spent. According to the proposer, this asset can only be used for the purposes of the next generation and can not be used freely for the purposes of the state's current budget. In that regard, the Constitutional Court examined such provisions of the Act on National Land Fund. The Constitutional Court found that the burden, the providing security and providing shared ownership of the land share belonging to the National Land Fund are prohibited, however this prohibition does not apply to the transfer of ownership, so by changing the state's shareholder's share of these lands, the lands are excluded from state asset and no longer be subject to the prohibition of asset management referred to in 38. §. The sales of asset gone from the state asset is not totally free, because the subject is a forable land, which limits determined in personal, material, and obtainable quantities of land provided by the Land Transactions Act, so in the sale process the sales was and is possible in respect of the relevant regulations.

On opposite minority report was made by *Ágnes Czine* (Constitutional Court judge) and she concluded that "the operation of National Land Fund is utmost important for the protection of forable land and forests." According to her interpretation, the National Land Fund only complies with its destination, if the necessary equipments are available to fulfil it. The withdrawal of 203 thousand hectares of land under the "Land for Farmers" is such a loss of asset, which greatly affects the operation of the Land Fund, so the undermining of the institution's asset management duties can only be approved by a cardinal act. According to the interpretation of the constitutional court judge, the income replaced with arable land asset would have to be used for the purposes of the National Land Fund, because the withdrawal of income from sales endangers the protection of the arable land asset remained in National Land Fund and the preservation for future generations. Therefore agree with the petitioner, the constitutional court judge believes that the violation of the purpose of national asset's treatment and protection is possible.

István Stumpf constitutional court judge creates a similar viewpoint, who thinks that the sale of the national land asset and the income arised from it to the repayment of the national debt terminates the special asset nature of national land asset and the possibility that the income arised from it is spent to the special purpose of national land asset. Based on the opinion of István Stumpf constitutional court judge, the legal interpretation adopted by the majority of Constitutional Court questions the existence of Article P).

As you can see the Constitutional Court is not uniform in that in order to the protection of Article P), what kind of safeguarding of asset's obligation the state has. It is clear based on the last two judges' opinion that the question of asset management seems to be more important in their interpretations than the enforcement of the state's agricultural policy, which effectively seeks to the standardisation of the ownership and use and it is also seeks to the land user who actually use the land and the land users ensured their own existence the agricultural production of the country be the owners of the arable lands. In my opinion this purpose is much more important than retention of supermassive areas in state ownership and with the equipments of state asset management the maintenance of a such users, who obviously farms in lands owned by others.

In my opinion, the aforementioned state purpose corresponds most to the implementation of the state agricultural policy indicated in the Preamble of the Land Transactions Act and with the consistent application of this, the functioning of the this strategic sector can be maintained and the related acquisition rules shall be controlled and maintained with the equipments of law and it shall not directly be controlled with the political impressionable equipment of the state owner's decision.

The interests of the future generation are ensured by not the high level of state land ownership, but the uniform treated private land ownership and land use. The state can protect the interests of future generations, if in case of the change of generations also creates such rules, which contribute to the maintainence of this unit and the protection of established farm structure.

In particular related to the inheritance of the land, it does not allow the division of the established estate body possessed bodies and the breakdown of the usable estate structure. However in order to the aforementioned comes true, not the maintenance of state land management organizations, but the validation of a well designed and consistently used land inheritance system is necessary.²²

²² See about the rules of special inheritance of Agricultural and Forestry Lands: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Olajos István: Az Alkotmánybíróság határozata a mező- és erdőgazdasági földek végintézkedés útján történő örökléséről. Az örökléshez való jog sérelme, Jogesetek Magyarázata, 2018/1, under publishing; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 62-69.; Hornyák Zsófia: Die Regeln der Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen im landwirtschaftlichen Grundstückverkehr, *Agrár- és Környezetjog*, 2016/21, 4-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.21.4; Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek jogutódlásának anyagi jogi kérdései, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 124-136.; Hornyák Zsófia: A földöröklés szabályozása egyes európai országokban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 182-188.

4. What is the matter with the asset management of lands part of the Natura 2000 system? Is the Natura 2000 area protected?

The Constitutional Court interested in the question and the problem of the possible transfer of the nature conservation areas and pursuing the idea of petitioner, interprets the correspondence of the Governmental Decree no. 262/2010 (XI.17) on the Usage of National Land Fund's Land Shares Point 9. with the Fundamental Law of Hungary ex officio. They demanded the annulment of Point 9, because according to their statement this provision violates Fundamental Law of Hungary Article P) (1) and Article XXI. The petitioners also complain that the Governmental Decree no. 1166/2015 (IX.21) Point 1/d ("Land for Farmers" programme) does not take out the Natura 2000 areas from the distribution circuit, which violates the emergence of principles set out in the previous sections of the article, and which require special treatment of nature conservation areas.

Related to the petition, the Constitutional Court interpreted the current system of the special rules of the Natura 2000 areas' designation. Related to its interpretation, it can be established that the Natura 2000 area is the part of European-nature conservation system. It plays an important role to preserve the consistency between agricultural land use and nature conservation land use and in accordance with the purposes of nature conservation, operating as a biological corridor provide opportunity to the maintenance of the current level of biodiversity, if the interests of agriculture aiming to the monoculture are contrary. On the natural condition close areas, the current status of biodiversity may remain with the minimal human intervention or without human intervention, and the obligation of the state related to the designation is that the designation-time protection level of the areas not reduced. On time of the designation of Natura 2000 areas, the supervising European network sought that the biological corridor nature of the areas and the existence of the major species are adequately ensured. At the designation, there was no point, what is the role of the selected areas of in the nature conservation system of the given country: whether there are protected areas or just are suitable to serve the conservation of biodiversity because of the extensive farming? The organizations involved in the designation designated state and non-state areas to Natura 2000 areas the same as where the additional obligation of the user was the the maintenance of the area's current protection level and to insurance of

the framework of land use.²³ The land users were far less limited in the use of these areas than users of natural areas supervised by specific authorities decisions and management controls. Related to the monitoring of the use of Natura 2000 areas, the paying agency (Agricultural and Rural Development Agency) and later its legal successors (the agricultural and rural developments departments of government offices) included the national park directorates responsible for nature conservation tasks in the concrete verification of the use of area. The basic conditions of land use obligations were the farming activity and the fulfilment of special restrictions for a limited time, typically for the end of support cycle.

Related to the supervision, the authorities examined the legitimacy of the support and dealt with the support and delegated tasks absolutely did not take account of the question, whether the owner was a state authority, a natural person or a legal person. The special requirements of biodiversity²⁴ were borne by current user and he could require the state support to the areas used by him. The owner was not financially interested in that the leaseholders meet the requirements provided for the special conditions of the support or not on the areas leased by the owner.

²³ See: Tilki Katalin: A természetvédelem magyarországi helyzete és jogi környezete, a Natura 2000 hálózat, *Belügyi Szemle*, 2017/9, 72-88.; The obligation of competence and jurisdiction Member States' authorities is to make a proposal to the European Committee related to the requalification of nature area listed on the list of community important nature area in the case, if the owner of area belongs to the this nature area gave an application to the aforementioned authorities referring to the natural degradation of this area, if this application is based on the circumstance that the mentioned nature area, despite of the respect of this modified directive Article 6 (2)-(4), is permanently unable to contribute to the protection of natural habitats, wild animals and plants and the formation of Natura 2000 system: C-301/12 *Közigazgatási-gazdasági döntvénytár*, 2016/3, 54-59.; For the cancellation of application on the compensation support of Natura 2000 area financed from European Agricultural and Rural Development Fund, the rules of European Community directives, which take precedence in their application and scope, shall be applied, because the Member States' regulations impose more serious obligations to the applicant: Curia Kfv. IV. 35 403/2013, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 2015/3, 5-7.; Mertens Cordula: Playing at multiple levels in biodiversity governance: The case of Hungarian ENGOs in Natura 2000, *Society and Economy*, 2013/2, 187-208.; Cseke Hajnalka: Zöld a pácban - Az Audi és a Natura 2000, *Figyelő*, 2011/30, 10-11.

²⁴ See about biodiversity: Kis József – Barta Sándor – Elekes Lajos – Engi László – Fegyver Tibor – Kecskeméti József – Lajkó Levente – Szabó János: A pástorok tudásának és világnézetének szerepe a biodiverzitás és az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartásában, *Természetvédelmi Közlemények*, 2016/22, 96-111.; Némethy Sándor – Walas Bartłomiej: Bioenergy Crops as New Components of Rural and Agricultural Landscapes: Environmental and Social Impact, Biodiversity, Cultural Heritage and Economy: Bioenergia termények, mint a vidéki és mezőgazdasági kultúrtájak új komponensei: környezeti és társadalmi hatás, biodiverzitás, kulturális örökség és gazdaságosság, *Journal of central European green innovation*, 2015, 111-124.; Puskásné Jancsovicska Paulina: A KAP „zöld komponense” és a biodiverzitás, *Lépések a fenntarthatóság felé*, 2015/1, 12-13.; Gencsi Zoltán: Biodiverzitás és természetvédelem a magyar Alföldön, *Erdészeti Lapok*, 2011/12, 374-375.

This is a different situation, if in case of these areas the land ownership and the land use are merged in the hands of the owner, because in this case the special use obligations provided for the conditions of the support requirements will be borne by the owner. Because of this fact, in case of sale, it is important to take into account that the land user and the owner, who undertakes the commitments for it be aware of the fact that the preservation of a special rules of land use is not only a support requirement, but also the preservation of the national obligations of the sales state.²⁵

So by the sale of the aforementioned-nature area, the land use of it will be restricted and the omission of which can result the loss of support and possible administrative sanctions too. In case of the general-nature sale of Natura 2000 areas not qualified as a nature conservation areas, the sales National Land Fund did not call the attention of the farmers applied for the area to meet the requirements and thus the National Land Fund committed a default, so to the remedying of it, the Constitutional Court found the infringement constitutional violation of the system of regulation. The Constitutional Court provided a deadline until 30 June 2018 for the adoption of special rules of the regulation of the aforementioned areas, but due to the fact that Natura 2000 areas are not part of the hungarian nature conservation system, the Constitutional Court rejected the initiative based on the petition.

Resulting from the serious work of referring *Marcell Szabó*²⁶ constitutional court judge, the Constitutional Court has made a decision, which is exemplary in the aspect of nature conservation and environmental law and which may be the basic of legal researches related to the Natura 2000 areas. Related to this decision, the different regulatory object and the regulatory method of domestic and European nature conservation law can be interpreted well in the field of nature conservation. While the domestic nature conservation law is based on the territories protection and species protection systems, the european nature conservation law is based on a systemic nature regulation similar to environmental protection, and a strange overlapping of these systems is the Natura 2000 areas, which are well identified with the concept of biological corridor regulated in the nature conservation act and explained in the previous part of this article. The Constitutional Court has interpreted strictly the action obligations created in the system of domestic environmental law related to nature conservation areas. It has only the responsibility for the state management and taking state ownership of nature conservation areas, the prohibition of regression only applies to the regulation system of these areas, the Natura 2000 area is not a nature conservation area guaranteed by the Fundamental Law of Hungary.

²⁵ See Constitutional Court Decision no. 28/2017 (X.25) Points 15-18.: Several international legal instructions are analysed by the Constitutional Court.

²⁶ Szabó Marcell: Az európai jog és a nemzetközi jogrend – hierarchia és összefonódás, *Állam- és Jogtudomány*, 2012/2-3, 191-211.; Szabó Marcell: The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros dispute, *Iustum Aequum Salutare*, 2009/1; 15-26.

The Hungarian nature conservation law creates a transition between the nature conservation areas and free arable areas. However for the special treatment of such areas, the state has a special obligation related to the requirements in connection with the fulfilment of the relevant European Union directives. This obligation is clearly defined as the system of the requirements of the special rural development supports related to the Natura 2000 areas. However the compliance of these requirements is embodied for the state in legislative obligation, having regard to the obligations related to the proper transposition of the Birds Directive 79/409/EEC and the Habitats Directive 43/92/EEC. Here the special situation derives from the fact that the new natural person owner becomes the individual user of the area at the same time. Since these two legally regulated status merged in one hand, so special rules shall be created to the legal compliance of special requirements. In my opinion, by the end of "Land for Farms" programme this new instruction system is qualified as a subsequent regulation and if the land use of unlimited land use owner is got heavy related to these obligations, resulting from the subsequent-nature of the regulation, it may also raise the possibility of the enforcement of the damage caused by contract. The other possibility is that due to the constraints of the circumstances, the owner, by the withdrawal from the contract, may require the repossession of the area by the state. However in this case, the establishing of the payable compensation amount shall be based on the adequate compensation of the injured party, not on the actual value of the area.

In summary, the protected areas are owned by the state and the related special asset management and the ambition for the protection of this can be considered as an acquisition of the hungarian nature conservation law which has been the part of the hungarian legal system since 23 years and for the protection of it, different from other established institution,²⁷ the Constitutional Court consistently applies the prohibition of regression related to the determination of legislative freedom of the state bodies.

²⁷ By the termination of Parliamentary Commissioner for Future Generations and the significant decrease of the official apparatus and budget of the deputy ombudsman responsible for the area, a retrocession happened at the significant and institutionalized area of environmental protection. This fact was not observed by the Constitutional Court *ex officio* (the opinion of the author).

OLAJOS István*

A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán**

1. A természeti védettség alkotmányos alapjai

A természeti védettség alatt álló állami területek problémái a szövetkezeti átmeneti törvény végrehajtása kapcsán jelentkeztek először a magyar jogban. A természetvédelmi jellegű szabályozás általánossá válásakor, és a Nemzeti Parkok rendszerének kialakítása kapcsán rögtön megjelent az az elv, hogy a területi védettséggel együtt, a nemzeti park igazgatóságoknak egy speciális kezelői joga keletkezik a Nemzeti Park lehatárolt területein. E területeken, a területi védettség elvét megfelelően érvényesítve, a terület használatában a természetvédelmi érdekek lesz alárendelve a területhasználat. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy például a Hortobágyi Nemzeti Park területén, ha egy mesterségesen létesített halastavon speciális, máshol nem pótolható ökoszisztéma jött létre, akkor természetvédelmi érdekből, a kisajátítási eljárás lefolytatása után, megtilthatóvá vált az ökoszisztéma védelmével össze nem egyeztethető intenzív halgazdálkodás.¹

Mindez a folyamat a rendszerváltozásig (1991-es kárpótlási,² szövetkezeti átalakulási,³ majd 1992-es szövetkezeti, valamint az 1993-as földkiadó és földrendező

István Olajos: The special asset management right of nature conservation areas, the principal of the prohibition of regression and the conflict with the ownership right in connection with the management of state-owned areas – A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 157-189 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.157

* PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézete

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Lásd: A Hortobágyi Halgazdaság folyási kirendeltségének nemzeti parki törzsterületté való nyilvánításának folyamatát 1993-1996 között.

² A kárpótlás, mint folyamat és annak jogi vetületének feldolgozásáról lásd: Kovács Csaba: Átalakítás vagy szétverés?: a szocialista jellegű mezőgazdaság végnapjai és a kárpótlás utáni gazdálkodás néhány sajátossága, *Levéltári Közlemények*, 2011/1, 239-260.; Gulácsy Katalin: A kártérítés, a kártalanítás és a kárpótlás adójogi megítélése, *Adó*, 2009/8, 15-18.; Menczer Gusztáv: A kárpótlás, mint jogintézmény, *Gazdaság és Jog*, 2005/4, 13-19.; Szirmai Márton: A magyar kárpótlás gyakorlati problémái, *Tudományos Közlemények*, 2000/2, 167.; Fertő Imre – Mohácsi Kálmán: A politikai kárpótlás folyamata és következményei, *Európa Fórum*, 1996/2, 85-106.

³ A szövetkezeti átalakulás kapcsán lásd: Karner Ottó: Átalakulás és működés (Szövetkezeti jogi praktikum), *Gazdaság és Jog*, 1998/2, 21-23.; Becz Miklós: A szövetkezeti átalakulás, *Gazdálkodás*,

bizottságokról szóló törvények⁴ elfogadását értem alatta) viszonylag egyszerű folyamat volt, mert az állami és szövetkezeti tulajdon primátusára építő földtörvény jogi keretei között, ez a folyamat, mellyel az állami vagyonkezelés e természetvédelmi jellege érvényesült, egyszerű földcserével, a kisajátítás folyamatát mellőzve is megoldható volt.

A rendszerváltozás jogi alapjának számító kárpótlási, szövetkezeti átmeneti és az 1992-es szövetkezeti törvény folyamataiban csak másodlagosan érvényesült a természetvédelmi jellegű és nézőpontú szabályozás. A szabályozás lényege: a szövetkezeti tulajdon megszüntetése mellett egy kárpótlási, tagi-alkalmazotti, tagi és állami földalapba átirányítani a szövetkezeti földtulajdont. A földalapak kijelölése kapcsán a szövetkezet abszolút nem volt tekintettel saját megkötött szerződéseire sem, így több évre, ültetvénytelepítéssel terhelt, és más kizárólagos használatában álló területeket is kijelöltek akár kárpótlási földalapba. A földek használatának egyéb, például természeti védettséget garantáló korlátait nem vették figyelembe ennél a folyamatnál.⁵ Így kerülhettek addig természeti védettség alatt álló területek is úgy magántulajdonba, hogy a speciális földhasználatra vonatkozó kitételrel az új tulajdonos csak a későbbi, Nemzeti Park Igazgatóságok által meghozott, a tulajdonjogát korlátozó rendelkezésből értesült.

1994/1, 17-22.; Varga Gyula: A mezőgazdaság és a szövetkezetek átalakulása, *Társadalmi Szemle*, 1993/4, 32-41.; Váradi Monika Mária: Keskeny az ösvény. Esettanulmány a 'Harmónia' Mgtsz átalakulásáról, *Replika*, 1998/33-34, 121-135.; Rácz Zoltán – Kenderes György – Tatár Irén – Szilágyi Sándor: *Mezőgazdasági szövetkezetek átalakulási kézikönyve*, Miskolc, Regiocon, 1992, 227.

⁴ Államtitkári köszöntő a "Részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetése projekt tapasztalatai" konferencián, *Geodézia és Kartográfia*, 2015/11-12, 28.; Halász Imre László: Gondolatok és tapasztalatok a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének eljárásáról, *Geodézia és Kartográfia*, 2006/11, 37-39. A földkiadó bizottságnak csak a törvényben meghatározott határozata minősül érdemi határozatnak, bíróság által csak ezek vizsgálhatók felül: 1993. évi II. tv. 6. §, 11. § (1) bek. a)-d) pont, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 1996/5, 71-72. A földkiadó bizottságok a törvény által meghatározott körben hatóságként működnek: 1993. évi III. tv. 11. §, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 1999/3, 5-7. A haszonbérlet vételi joga részarány-földalapba kijelölt ingatlannal szemben nem gyakorolható. A földkiadást elrendelő földkiadó bizottsági határozatot megsemmisítő határozat nem keletkeztet jóhiszeműen szerzett jogot: Legf. Bír. Kfv. VI. 28 309/1998, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 2004/4, 27-31.

⁵ Lásd: az 1992. évi L. törvény 4.§-ának azon rendelkezését, hogy kárpótlási földalap céljaira természetvédelmi magterület és nemzetközi egyezményben természeti védettség alá kerülő terület kivételével természeti védettség alatt álló terület is kijelölhető. Ez a módosítás enyhítette az 1992. évi II. törvény – Ámt. és az ezzel paralel 1991. XXVI. Kpt. azon rendelkezéseit, amit a természeti védettség alatt álló területeket a nemzeti park igazgatóságok kezelésébe adta, és helyükbe állami csereföld biztosítását írta.

A kétfajta földhasználat és a földhasználat alapjául szolgáló két szemléletmód összeütközését először az első ciklus Alkotmánybírósága észlelte, és értelmezte a visszalépés tilalmának elvét⁶ megalapozó 28/1994 (V.20.) határozatában. A határozat alapjául szolgáló kérelem azon rendelkezésén alapult, mely a megnövekedett kárpótlási igények kielégítésére kárpótlási földalapba immár természeti védettség alatt álló terület is kijelölhető. Itt a visszalépés egy addigi kialakult természetvédelmi szabályozással és gyakorlattal is tökéletesen ellentétes volt. A természetvédelmi szabályozás háttérbe szorult az egyre fokozottabban jelentkező kárpótlási igényekkel szemben, melyet a kormányzat hajlamos volt elfogadni. A földterületek természetvédelmi kezelése azonban már az 1970-es évektől kezdve a magyar jogrendszer része volt. Környezetvédelmi szabályozásunk megszületésénél az Alkotmánybíróság akkori elnöke, Sólyom László⁷ bábáskodott, aki saját jogalkotói gyakorlatából észlelte milyen nehéz volt kialakítani természetvédelmi szemlélet érvényesülését a földek használata során. A nemzeti parkok speciális vagyonkezelési jogát olyan értéknek tekintette, mely megőrzendő értéknek minősült és a magyar környezetvédelmi szabályozás egy fontos, intézményi jellegében is egyedi szabályozásának volt tekinthető. A már említett 28/1994. (V.20.) AB határozat az egészséges környezethez való jogot nem csupán alanyi alapjognak, hanem „önállósult és önmagába vett intézményvédelem”-nek tekintette. Ennek kapcsán az állam környezetvédelmi kötelezettségeinek teljesítését és

⁶ A visszalépés tilalmának értelmezéséről lásd: Fodor László: A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2006/6, 109-131.; Halmos Gergő: Ne legyen visszalépés!, *Madártávlat*, 2015/2, 3.; Bándi Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2, 159-181.; Csák Csilla: Környezetjog, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009.; valamint a terület teljes monografikus értékeléséről lásd: Fodor László: Környezetvédelem az alkotmányban, Debrecen, Gondolat Kiadó, 2006, 106-163.

⁷ Sólyom László környezetjogi jellegű írásai a következők: Sólyom László: The Rights of Future Generations, and Representing them in the Present, *Acta Juridica Hungarica*, 2002/1-2, 135-143.; Sólyom László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselete a jelenben, in: Jávor Benedek (szerk.): *A jövő nemzedékek jogai*, Budapest, Védegylet, 2000, 37-46.; Sólyom László – Szabó Máté (szerk.): *A Zöld Hullám: Olvasókönyv a környezetvédelmi társadalmi mozgalmakról*, Budapest, ELTE, 1988, 282.; Sólyom László: A környezeti kockázatok elosztásának néhány előkérdése, *Jogtudományi Közöny*, 1987/5, 221-226.; Sólyom László: Hans Engelhardt: Bürger und Umwelt, *Jogtudományi Közöny*, 1986/10, 510-511.; Sólyom László: A társadalom részvétele a környezetvédelemben, *Medvetánc*, 1985/5-6, 217-242. Sólyom László: A polgári jogi bíróságok környezetvédelmi ítélkezése és a polgári jog lehetőségei a környezetvédelemben, in: Trócsányi László (szerk.): *Környezetvédelem és a jog*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1981, 148-179.; Sólyom László: Der zivilrechtliche Umweltschutz und die Möglichkeit einer Bürgerklage im ungarischen Recht, *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1980/1-2, 19-55.; Sólyom László: *Környezetvédelem és polgári jog*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980; Sólyom László: Egy környezetvédelmi populáris akció elvi lehetősége polgári jogunkban, *Jogtudományi Közöny*, 1978/11, 672-682.; Sólyom László: Biztosítás és egyéb technikák a környezeti károk fedezésére *Allam- és Jogtudomány*, 1978/3, 306-338.

ennek garanciáit az alapjogok szintjére emelte.⁸ „A természetvédelem jogszabályi biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányjog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkenése az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”⁹ Így fogalmazta meg az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvét, mely azóta is töretlenül érvényesül az Alkotmánybíróság joggyakorlatában, és az állam környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységének egyik legnagyobb korlátját jelenti. Ez a jog később kiterjedt az épített környezet védelmére (27/1995. (V.15.) AB határozat), ez jelentette a tulajdonjog környezetvédelmi okból való, jelentős mértékű korlátozásának a lehetőségét is (64/1993. (XII.22.) AB határozat).¹⁰ Ebből az elvből vezethető le az is, hogy a környezetvédelmi érdek nem rendelhető alá területfejlesztési érdekeknek: a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly fenntartása a fontos.

Az Alkotmánybíróság saját szerepének átértelmezését igényelte az elfogadott Alaptörvény megváltozott szövege. Ahol az Alaptörvény enyhítette az állam alapjogokért való felelősségét, ott a bírák nem tartották magukat elődjük szigorúbb jogértelmezéséhez. Mivel azonban a környezet védelme a Nemzeti Hitvalláson túl az Alaptörvény P) cikkében és a XXI. cikkében is megjelenik, összességében az Alkotmánytól erősebb tartalommal, így e jogterület kapcsán 3068/2013. (VI.17.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az eddigi határozatokat magára nézve kötelezőnek ismeri el. Ez abból vezethető le, hogy „az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezést tartalmaz, így az Alkotmány továbbfejlesztésének tekinthető.”¹¹

2. Alapintézménynek tekinthető-e a nemzeti parkok speciális kezelői joga?

A kérdés legközelebb a 16/2015. (VI.5.) AB határozat kapcsán merült fel, melyben az a kérdés került az Alkotmánybíróság elé, hogy a védett területek tekintetében a 2015. évi CCIV. törvény, mely az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szól (a továbbiakban: Módtv.), meghozatalával van-e joga a jogalkotónak természeti védettség alatt álló területet vagyonkezelői jogának átruházására a Nemzeti Földalap részére.

A természetvédelmi vagyonkezelés szabályait jelenleg a 262/2010 (XI.17.) kormányrendelet (továbbiakban Nfavhr) 43/A és 43/B §-ai a következőképpen szabályozzák:

„A természetvédelmi célú vagyonkezelés elsődleges célja állami tulajdonban álló földterületeken természetvédelmi közcéllok megvalósítása, az élő és élettelen természeti értékek megóvása, a tájképi, kultúrtörténeti értékek megőrzése, a természeti vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének fenntartható módon való növelése.

⁸ 28/1994. (V.20.) AB határozat 134. és 138., valamint Sulyok Katalin: Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll döntése a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelői jogkörének csorbítása tárgyában.

⁹ 28/1994. (V.20.) AB határozat 141.

¹⁰ Sulyok 2015, 19.

¹¹ Sulyok 2015, 19.

A természetvédelmi célú vagyongazdálkodás során a védett területen történő mező-, erdőgazdálkodási tevékenység (a továbbiakban: gazdálkodás) a természetvédelmi célokra tekintettel folytatható, előnyben kell részesíteni a hagyományos (tájjellegű), természetkímélő, természetközeli gazdálkodási módok alkalmazását, biztosítani kell az őshonos és régen honosult háziállatok állományának génrezervátumként való fenntartását, valamint az állatállományok (megfelelő létszám, faj- és fajtaösszetétel esetén) útján a védett terület természetvédelmi érdekeknek megfelelő területfenntartását, gondozását.

A nemzeti park igazgatóság (a továbbiakban: igazgatóság) a vagyongazdálkodásban lévő védett területek nyilvántartását a Természetvédelmi Információs Rendszerben naprakészen vezeti.

Az igazgatóság a vagyongazdálkodási tevékenységét a természetvédelemért felelős miniszter által jóváhagyott hosszútávú (10 éves) természetvédelmi célú vagyongazdálkodási terv, valamint az annak alapján elkészített éves természetvédelmi célú vagyongazdálkodási terv figyelembevételével végzi.

Az igazgatóság a vagyongazdálkodásban álló vagyongazdálkodásba kerülő védett területet érintően a birtoklás, a használat, és hasznosítás jogát saját maga gyakorolja (a továbbiakban: saját használat), ha

(a) a védett terület klimax és abboz közeli állapotú társulásokkal borított természetvédelmi oltalom alatt álló terület, amelyen a természetvédelmi szempontok - a kiemelkedő jelentőségű, értéknél védett természeti területek és értékek - miatt gazdálkodási tevékenység nem lehetséges; vagy amelyek nem igényelnek természetvédelmi fenntartási tevékenységet, ezért a védett terület hasznosítása tilos, vagy igen nagymértékben korlátozott (így különösen egyes bioszféra-rezervátum magterületek, tudományos rezervátumok, egyes természeti övezetbe tartozó területek, egyes fokozottan védett természeti területek);

(b) a védett területen a természetvédelmi érdekek érvényesítése speciális tevékenység végzését, vagy különleges szakismeret, esetleg eszköz meglétét kívánja meg, és ezek nélkül a védett terület használatba adása előreláthatólag a természeti értékek károsodásával, szaporodásuk veszélyeztetésével, vagy pusztulásával járna;

(c) ha a védett területen a természetvédelmi célkitűzések az igazgatóság rendelkezésére álló vagy reálisan megszerzhető eszközökkel és személyi állománnyal – az igazgatóság többi állami feladatának ellátásával összhangban – racionálisan megvalósíthatók, valamint elengedhetetlenül szükségesek az igazgatóság tulajdonában, vagyongazdálkodásában, valamint használatában lévő állatállomány fenntartásához, ellátásához;

(d) a védett terület az ingatlan-nyilvántartás szerint erdő művelési ágban van nyilvántartva, vagy ennek hiányában, amelyre az ingatlan-nyilvántartásban az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott védett terület jogi jelleg ténye van feljegyezve, és az Országos Erdőállomány Adattárban foglaltak szerint elsődlegesen gazdasági rendeltetésű erdőnek minősül, vagy

(e) a védett területen a természetvédelmi hatóság a hasznosítási kötelezettséget felfüggesztette.”

Elemezve a fenti szakaszokat: a vagyongazdálkodás történhet úgy, hogy a vagyongazdálkodással megbízott igazgatóság az állami tulajdonú területet másnak hasznosításra adja, illetve úgy is, hogy saját eszközeivel ezt racionálisan meg tudja oldani az igazgatóság, ha a terület speciális védelem van feljegyezve, ha a terület erdő, vagy a védett területen a más gazdálkodó számára előírt hasznosítási kötelezettséget, annak nem megfelelő volta miatt, felfüggesztette.

A Módtv. 1-6. §-ai szerint a természeti területek speciális vagyongazdálkodói joga megszűnik, és az általános szabályok szerint a Nemzeti Földalap gyakorolhatja volna vagyongazdálkodói jogot, és a 8. § alapján elővásárlási jogot is az ilyen területeken. A többi területen a vagyongazdálkodói jog csak olyan területekre korlátozódott volna, amelyek a nemzeti park igazgatóságok alapfeladatainak ellátásához közvetlenül kapcsolódnak vagy alapító okiratukban, illetve alapszabályukban közvetlenül szerepelnek.¹²

Értelmezve ezt a rendelkezést, a Nemzeti Földalap nem kap természetvédelmi jellegű vagyongazdálkodói jogot, ez az intézmény megszűnik, és beleolvad a Nemzeti Földalapot korábban is megillető általános vagyongazdálkodói jogba. Ez a megállapítás azért nem helytálló tökéletesen, mert az általános vagyongazdálkodói jog kibővül egy elővásárlási jogosultsággal, és a természetvédelmi magterületeken, illetve feladataik ellátása kapcsán megmarad a nemzeti parkoknál. A nemzeti park tehát, ha e szabályozás hatályba lépett volna, természetvédelmi jellegű szabályozó és korlátozó tevékenységét csak a természeti védettség legmagasabb szintjén álló területeken gyakorolhatta volna, és nem lett volna joga arra, hogy a természeti környezet változását figyelemmel kísérve természeti védettséget más tulajdonában álló vagy más vagyongazdálkodásban lévő területekre is kiterjessze. Terjeszkedési lehetőségei tehát erősen behatároltak lennének. A szabályozás nemcsak jogi kereteit vesztené el, de legalábbis minimálisra szűkítené, hanem megdőlné az 1999-es kidolgozása óta az agrár-környezetvédelem egyik alapjának tekintett, a földhasználati piramis elvén kidolgozott földhasználati zónarendszer is.¹³

A zónarendszer tudományos alapjaként Magyarország földjei egyszerre esnek át egy agrárgazdasági használatot megalapozó agrár- és a természeti védettségi szintjüket meghatározó természetvédelmi minősítésen. Az olyan területek, amelyek gazdálkodási

¹² 16/2015. (VI.5.) AB. hat. 4-9.

¹³ Ángyán József – Podmaniczky László – Ónodi Gábor: Agrár-környezetgazdálkodás és vidékfejlesztés: az európai agrárfinanszírozás új útja a gyakorló gazda szemszögéből, *Falu Város Régije*, 2003/8, 3-12.; Pálvölgyi Kálmán: Mit tehet az agrár-környezetgazdálkodásban (AKG) résztvevő gazdálkodó, ha nem tudja, vagy nem akarja vállalni a szerződésben foglalt kötelezettségeit?, *Agrárágazat*, 2006/8, 8-9.; Dömsödi János: A földértékelés, földminősítés módszertani elemzése, rendszerezése, továbbfejlesztése, *Geodézia és Kartográfia*, 2007/3, 26-33.; Szilágyi János Ede: Common Agricultural Policy, new rules of WTO and regional equilibrium, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2008/5, 3-18.; Farkas Csamangó Erika: Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 2008/1-17, 151-182.; Gyarmati Ágnes: Az agrár-környezetgazdálkodás támogatása a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv bevezetése kapcsán, *Acta Agraria Debreceniensis*, 2006/20, 52-59.; Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts, *JAEL*, 2008/5, 31-42.; Szilágyi János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodók tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról, *JAEL*, 2010/8, 3-48.; Horváth Gergely: Gondnokság – Az agrár-környezetjog funkciója és felépítése, *Jog, Állam, Politika*, 2012/2, 107-127.; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2012/2, 423-433.; Csák Csilla: A fenntartható természeti erőforrás-gazdálkodás jogi szabályozása, *Műszaki földtudományi közlemények*, 2013/2; 73-86.; Marticsék József – Molnár Dániel – Mozsgai Katalin – Podmaniczky László – Skutai Julianna – Tóth Péter: Az agrár-környezetgazdálkodási támogatási rendszer fejlesztési lehetőségei (Hogyan tovább agrár-környezetgazdálkodás?), *Természetvédelmi Közlemények*, 2015, 21. kötet, 232-242.

szempontok mellett természetvédelmi szempontból is jelentősnek minősülnek, a jelenlegi besorolás szerint további támogatást igényelhetnek azért, hogy természetvédelmileg jelentős jellegük megmaradjon. E területeken a termelés és az ehhez kapcsolódó agrár-alaptámogatások mellett agrár-környezetgazdálkodási vagy Natura 2000 alapú támogatások is igényelhetők, melyek feltétele a termelés folytatása mellett a speciális területre jellemző környezetvédelmi tevékenység átvállalása az államtól. Itt tehát a termelő saját termelésének korlátozása mellett állami környezetvédelmi feladatokat vállal át, állami környezetvédelmi feladatokat végez, és a környezetvédelmi tevékenység költségeinek fedezésére jár a Vidékfejlesztési Operatív Program részeként e speciális támogatás.¹⁴ A feladatellátás tényleges ellenőrzését és a változó környezetnek megfelelően a kapcsolódó termelői kötelezettség erősödését vagy gyengülését a nemzeti park igazgatóságok határoztak meg és ellenőrizték. Ha a termelő az egyre szigorodó környezetvédelmi előírásoknak már nem tudott eleget tenni, kérhette a védettségi szint helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszrt.) rendelkezései alapján területének kisajátítását, és a kártalanítási összeg felvétele után az adott területre, mint állami tulajdonra a nemzeti park igazgatóságok speciális vagyongazdálkodási joga került bejegyzésre.

Ezt tehát csak a területhasználó és a kisajátítást kérő, illetve annak anyagi fedezetével is rendelkező nemzeti park igazgatóságok konszenzusa alapján lehetett kezdeményezni a teljes, azonnali és feltétlen kártalanítási összeg megfizetése után. A kisajátítások mértékét mindig természetvédelmi célra rendelkezésre álló költségvetési források határozták meg.¹⁵ A kisajátítás kezdeményezésének ezen lehetősége szűnt volna meg a Módtv. elfogadása kapcsán, és került volna a defenzív állami földpolitikát folytató (lsd. Földet a gazdáknak program) Nemzeti Földalap hatáskörébe. E lehetőség nem eredményezte volna az állam tulajdonának további bővülését, viszont a természetvédelem szerepének további csökkenésével járt volna együtt, ugyanis az önálló minisztériumi struktúráját elvesztő nemzeti park igazgatóságok feladat meghatározó, ellenőrző funkciója is csökken és a természetvédelmi jellegű vagyongazdálkodás lehetősége kizárólag a magterületekre korlátozódik.

¹⁴ Hegyes Péter: Links Between Rural Development and Direct Payments Based on the “CAP Reform” of 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 39-49.; Andréka Tamás – Bányai Krisztina – Olajos István: The most changes of the Hungarian Agricultural Market Policy after the 2013th CAP reform, *JAEL*, 2015/19, 6-18.; Gyurán Ildikó – Olajos István: Magyar Nemzeti Jelentés – Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában, *JAEL*, 2012/12, 79.; Olajos István: The provisions of the Rural Development in connection with the agriculture in Hungary, *Agrár- és Környezetjog*, 2006/1, 3.

¹⁵ Andorkó Imre: A kisajátítás a tulajdonjog korlátainak rendszerében, *Iustum Aequum Salutare*, 2013/2, 241-253.; Horváth Paula: Néhány gondolat a kényszeradásvétel (kisajátítás) tervbe vett új szabályozásához, *Magyar Közigazgatás*, 2005/2, 121-124.; Kampis György: A kisajátítás jogi rendezése és az új Ptk., *Gazdaság és Jog*, 2001/4, 18-21.; Prugberger Tamás: Adalékok a kisajátítás jogintézményének a korszerűsítéséhez, *Magyar Közigazgatás*, 1991/2, 176-180.

3. Az NFA általános vagyonkezelői jogának gyakorlása-és a haszonbérleti pozícióban történő speciális joggyakorlás dilemmái

A szabályozás másik nagy problémája az, hogy a vagyonkezelői jog általános jellege a vagyonhasznosítás körében nem tartalmaz természetvédelmi szempontokat és ezzel nem bővül a Nemzeti Földalap feladat- és hatásköre. Tehát, ha egy terület természetvédelmi értéke a jövőben megnő, a földhasználat további szigorítására lenne szükség, azt a természetvédelmi vagyonkezelői jogát elvesztő nemzeti park hálózat már nem képes megtenni és szintén nem teheti meg a természetvédelmi jellegű feladat- és hatáskörrel nem rendelkező Nemzeti Földalap sem. Tehát a módosítás nem értelmezhető úgy, ahogy *Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleményében kifejti¹⁶, hogy itt nem történik más, mint az egyik állami szervtől (nemzeti park igazgatóságok) egy másik állami szervhez (Nemzeti Földalap) kerülnek át jogosultságok és hatáskörök.

Szigorúan értelmezve tehát egyet kell értenünk azzal, hogy a jogszabályváltozás következtében elnehezedik a természetvédelmi intézményrendszernek azon jogosultsága, hogy saját szempontjai alapján más személyek földhasználatát befolyásolni tudja. A földhasználóknak szűkül az a lehetősége, hogy bekapcsolódhasson az agrár-környezetgazdálkodási program Unió által finanszírozott gazdálkodási kereteibe. Ezáltal pedig a magyar agrár-környezetgazdálkodási támogatásokat igénybe vevők köre jelentősen csökkenne, ezáltal a Vidékfejlesztési Operatív Programban komoly pénzmaradványok keletkeznének. Ez a vidékfejlesztéshez kapcsolódó tervezés újraindításával járna, amelynek kifizetése a 2020-ig rendelkezésre álló kétéves időszakban nehezen lenne befejezhető.

A Módtv. érintett szakaszai egy meglévő intézményi struktúrába avatkoztak be, vontak el hatáskört a természetvédelmi intézményrendszertől és adtak át hatásköröket az általános agrár-vagyonkezelést biztosító Földalaphoz oly módon, amely által területi védettség és annak változó környezethez való változtatási lehetősége szűnt volna meg. Az általános vagyonkezelői jog a fent elemzett természetvédelmi vagyonkezeléshez képest sokkal szűkebb hatáskör. Az állami joggyakorló az NFA tv. alapján, itt is élhet speciális, csak számára meghirdetett többletjogokkal és ezért ennek gyakorlása kapcsán a vele szerződő félnek is speciális többletlehetőségeket biztosít. A Földforgalmi törvény elfogadása előtt állami földek tekintetében az államnak joga volt földekre vonatkozó haszonbérleti szerződésben piaci haszonbérleti díjaktól lényegesen kedvezményesebb haszonbérleti díj ellenében használatba adni állami tulajdonban álló földeket egy arra kiválasztott személyi körnek. E haszonbérleti szerződés, mivel az ellentételezés lényegesen kevesebb volt, mint a haszonbérleti díj, inkább rövidtávú, néhány éves szerződésnek volt tekinthető, és az állam nevében eljáró, a földhasznosítás jogát gyakorló Nemzeti Földalap kiköthette, hogy joga van a szerződés fennálló tartama alatt két évente módosítani a bérleti díj összegét.¹⁷

¹⁶ 16/2015. (VI.5.) AB határozat, 215-218. pontjai.

¹⁷ Lásd: Nfavhr., 36. §.

A Földet a gazdáknak program elfogadása után az állami földvagyon hasznosítására vonatkozó birtokpolitika megváltozott, az állam piaci áron értékesítette földvagyonának meghatározó részét, állami földárveréseken a legtöbbet ígérő földműves ajánlatát fogadták el, akinek lehetősége volt a vételárat kedvezményes, állam által dotált banki hitelekkel is törleszteni. E banki hitelek azonban, tipikusan, még így is több törlesztő részletet igényeltek, mint amennyit az eddigi használatól haszonbérleti díj jogcímén kaphatott a megvásárolt föld új tulajdonosa. A pénzügyet, amely az ő földvételét hitelezte, természetesen az általa szolgáltatott kölcsön utáni hónapban már követelte a kamatot és a megfelelő törlesztő részletet attól a tulajdonostól, aki a fennálló bérleti szerződés miatt még évekig nem volt képes banki hitel feltételeként meghatározott, üzleti tervében foglalt gazdálkodási tevékenység folytatására. Mit tehetett tehát a megvásárolt földrészlet tulajdonosa? Mivel a Nemzeti Földalap helyébe lépett, és mint haszonbérbeadó az ő jogait gyakorolta, joga volt megváltoztatni a haszonbérletje által fizetendő haszonbérleti díjat. A haszonbérleti díj ezért akár tízszeresére is emelkedhetett, és ennél nagyobb egyoldalú használatidő-változás sem volt egyedülálló ebben az időszakban. Az új tulajdonosnak ugyanis abszolút nem volt érdeke a használati szerződés fenntartása, és a megörökölt szerződés által biztosított többlet lehetőségeit kihasználva arra szerette volna kényszeríteni az általa megörökölt földhasználót, hogy hagyjon fel ezirányú tevékenységével.¹⁸ Nyilvánvaló, hogy többéves profitorientált földhasználati előzmények után sem lehet egy meghatározott területen tízszeres földhasználati díjat kigazdálkodni, így a fizetésképtelenné váló földhasználó kénytelen felhagyni a földhasználattal, mert ha földhasználati díj tartozása halmozódik fel, a Földforgalmi törvény vonatkozó szakaszainak¹⁹ megfelelő értelmezése alapján nemcsak újabb területek haszonbérletjeként nem léphet fel, de kizárt az, hogy mező- és erdőgazdálkodású földek tulajdonjogát megszerezze. A földhasználónak két lehetősége maradt: élve a közös megegyezés lehetőségével önmaga kezdeményezi a fennálló földhasználati szerződés megszüntetését vagy pedig polgári pert indít a „clausula rebus sic stantibus”-ra hivatkozva azért, hogy polgári peres bíróság állapítsa meg a szerződés tényleges tartalmát közte és az új tulajdonos között. A tartalom megállapításában fontos szerepe lehet annak, hogy abban az időszakban, amikor a jogutódlás megtörtént, a szerződésben szereplő egyik fél sem volt olyan, amely a Nemzeti Földalapról szóló törvényre hivatkozva speciális többletjogokkal rendelkezett, és mint ilyen az NFA tv. szerinti haszonbérleti szerződés kötésére jogosult lett volna. A haszonbérleti szerződés ugyanis a Földforgalmi törvény használati szabályairól szóló, szabályait tartalmazó 38. §-a alapján bár szerepel a bevett szerződési jogcímelek között, de az állami haszonbérbeadó speciális többletjogait a felek jogviszonyára nem lehet alkalmazni. Így folytatva a felperesi érvelést, csak a Földforgalmi törvény által szabályozott haszonbérleti, felesbérleti, részesművelési szerződést és az abban meghatározott, Földforgalmi törvénybe illeszkedő szerződési kikötéseket hozhatott volna létre a bíróság.

¹⁸ Az Nfavhr. 36. § második fordulója alapján, ha a felek a megemelt haszonbérleti díjban nem tudnak megállapodni a haszonbérbeadó a szerződést felbonthatja.

¹⁹ Lásd: Fftv. 14. §.

Az egyik ilyen fontos kikötés, hogy használati szerződés használati díját a szerződő felek csak öt év elteltével módosíthatják²⁰ és ez minden, a Földforgalmi törvény hatálya alatt megkötött szerződésre vonatkozik. Tehát, ha a bíróság kimondja, hogy az alanyváltozás miatt az Nfavhr. szerinti haszonbérleti szerződés nem, csak a Fétv. szerinti haszonbérleti szerződést köthetnek a felek, arra mint általános jogszabályba ütközőre a szerződés azon kitétele, hogy két évente egyoldalúan megváltoztatható a haszonbérleti díj összege, és az ilyen jellegű szerződésmódosításhoz a mezőgazdasági igazgatási szerv hozzájárulása szükséges, amely jelen esetben szintén nem volt meg.

A harmadik lehetőség, hogy az Alaptörvényben biztosított szerződési szabadság, az ügyek méltányos elbírálásához való jog, s a szerzett jogok sérelmének elve alapján az állammal szerződést kötő nem kerülhet olyan helyzetbe, mely az ő megszerzett jogainak sérelmével jár. Ebben az esetben tehát az adott ügyben felmerülő panaszt az eljáró bíróság általános jogelvek sérelmét feltételezve az Alkotmánybíróság előtt is megtámadhatja. Erre került sor 2017 novemberében, amikor az Alkotmánybíróság a hasonló tárgyban elé került alkotmányjogi panaszt elutasította.

A 27/2017. (X.25.) AB határozat teljesen más alapon, a sarkalatos törvényekhez kapcsolódó állami vagyon kiürítése kapcsán támadja a „Földet a gazdáknak!” című programot. A program egyik legfontosabb eleme, hogy az állam értékesíti földvagyonának mezőgazdaságilag hasznosítható vagyonrészét úgy, hogy a Földforgalmi törvény preambulumban meghatározott földművesek kezelésébe kerüljön. E tekintetben az állam meghatározott elvek szerint működő birtokpolitikájának végrehajtása kapcsán pénzért megszabadul az egyéb módon tulajdonába került földrészletek jelentős részétől. A program kapcsán a földtulajdon és a földhasználat egységesítésére törekszik, és elősegíti a Földforgalmi törvény nyilatkozati rendszerével kialakított azon tény érvényesülését, hogy csak az szerezhessen tulajdonul mező- és erdőgazdasági földet, aki annak sajátjakénti művelésére kész és képes. Az indítványozó a jogalkotási kérdések mellett azt sérelmezi, hogy a program működésével kiürítik az Alaptörvény P) cikkét azáltal, hogy az állami tulajdonos értékesíti a tulajdonában álló termőföldeket. Ezáltal nem lesz tulajdonosi beleszólása abba, hogy a nemzet közös öröksége a jövő nemzedéke számára megőrizhető legyen. Az Alkotmánybíróság értelmezésében termőföldek védelme azonban egy sokrétű szabályrendszer és nem kizárólag az állami tulajdon primátusának elve alapján őrizhető meg.

„A termőföldre vonatkozó szabályozás sokrétű: a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény határozza meg a termőföld mennyiségi védelmét, ez is független a tulajdonostól és egyetlen eleme sem sarkalatos. Az erdők az Alaptörvény P) cikkében kiemelt és nevesített védett jogi tárgy, azonban az erdőkről szóló 2009. évi XXXVII. törvény tartalmaz nem sarkalatos előírásokat, így e jogszabály ezen részei egyszerű többséggel is módosíthatók... A Földforgalmi törvény teljes egészében sarkalatos és nemcsak az állami tulajdonra vonatkozó részében, ez a jogszabály hajtja végre az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését. A természeti védettség alatt álló földek állami tulajdonban maradását a szintén nem sarkalatos 1996. évi LIII. törvény, a természetvédelmi törvény garantálja, amely a miniszter engedélyével teszi lehetővé az

²⁰ Fétv. 50/A. §.

azonos természeti értékű védett természeti területtel történő földcserét, azonban az elidegenítés egyéb módjait nem engedélyezi.”²¹ Az Alkotmánybíróság természetvédelmi törvény kapcsolódó szakaszaihoz hasonló, az állami tulajdonban maradó földek védelmét biztosító jogintézményként értelmezi a védett természeti területek védettsége szintjének helyreállításáról szóló, e cikkben már elemzett 1995. évi XCIII. törvényt. E törvény mellett a védett természeti területek állami tulajdonban tartását szolgálja az elővigyázatosság környezetjogban általános elfogadott elvének érvényesülése, mely értelmében az állam biztosítania kell azt, hogy a környezet állapotának a romlása egy adott intézkedés következtében ne következzen be. A „Földet a gazdáknak!” program érvényesítése kapcsán azonban elmondható, hogy a földkijelölés folyamatában következetesen érvényesítették a természetvédelmi törvény említett 68. § (8) bekezdésének előírásait, tehát közvetlen értékesítésre a természeti védettség alatt álló földekből nem került sor. Az indítvány második lényeges pontja volt, hogy mire költethető a sarkalatos törvények által védett állami vagyon értékesítése kapcsán befolyt bevétel. Az indítványozó szerint ez a vagyon kizárólag a jövő generáció céljaira fordítható és nem szabadon felhasználható az állam mindenkori költségvetésének céljaira. Az Alkotmánybíróság e tekintetben vizsgálta a Nemzeti Földalapról szóló törvény ilyen jellegű előírásait. Megállapította, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet megterhelése, biztosítékul adása és osztott tulajdonba adása tilalmazott, azonban e tilalom nem vonatkozik a tulajdonjog átruházására, így azáltal, hogy megváltozik az állami tulajdonos e földrészletek tekintetében, kikerülnek a földek az állami vagyon köréből, és továbbiakban nem vonatkoznak rájuk a vagyonkezelés 38. §-ában említett tilalmi sem. Az állami tulajdonból kikerült vagyontárgy értékesítése továbbiakban sem teljesen szabad, ugyanis tárgya szerint termőföld, amire a Földforgalmi törvény személyi, tárgyi és megszerzhető területmennyiségben meghatározott korlátokat ír elő, így az értékesítés folyamatában ezen jogszabályok betartása mellett folyt és folytatható az értékesítés.

A megállapítással ellentétes különvéleményt fogalmaz meg *Czine Ágnes* alkotmánybíró, mely alapján arra a következtetésre jut, hogy „a Nemzeti Földalap működése a termőföldek és erdők védelmével összefüggésben kiemelt fontosságú. Értelmezésében a Nemzeti Földalap ugyanakkor a rendeltetésének kizárólag akkor tud eleget tenni, ha az ehhez szükséges eszközök a rendelkezésére állnak. A „Földet a gazdáknak!” program keretében elvont 203 ezer hektár földterület kivonása olyan mértékű vagyonvesztés, mely nagymértékben érinti a Földalap működését, hogy csak és kizárólag sarkalatos törvénnyel hagyható jóvá az intézmény vagyonkezelési feladatainak kiüresítése. Az alkotmánybíró asszony értelmezésében termőföldvagyron helyébe lépő bevételt a Nemzeti Földalap céljainak megfelelően kellett volna felhasználni, mert az értékesítésből származó bevétel elvonása a Nemzeti Földalapban megmaradt termőföldvagyron megóvását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését veszélyezteti. Ezért egyetértve az indítványozóval az alkotmánybíró asszony az ügylet kapcsán megállapíthatónak véli az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének, tehát a nemzeti vagyon kezelése és védelme céljainak megsértését.

²¹ Lásd: 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről (a továbbiakban: Tvt.), 68. § (8) bek. Az idézett szakasz a 27/2017. (X.25.) AB határozat 41. pontjából származik.

Hasonló álláspontot alakít ki *Stumpf István* alkotmánybíró, aki úgy véli, hogy a nemzeti földvagyon értékesítése és az ebből származó bevétel az államadósság törlesztésére való fordítása megszünteti a nemzeti földvagyon különvagyon jellegét és azt, hogy az ebből származó bevételt kizárólag a nemzeti földvagyon speciális céljaira fordítsák. Az Alkotmánybíróság többségével elfogadott jogértelmezés Stumpf alkotmánybíró véleménye alapján megkérdőjelezi a P) cikk egész létének érvényesülését is.

Mint látható, az Alkotmánybíróság sem egységes abban, hogy a P) cikk védelmében milyen jellegű vagyonmegőrzési kötelezettséggel tartozik az állam. Az utóbbi két alkotmánybíró véleményéről egyértelműen elmondható, hogy a vagyontömeg-gazdálkodás kérdései értelmezésükben fontosabbnak tűnnek, mint az állami agrárpolitika érvényesülése, amely ténylegesen a tulajdon és a használat egységesítésére törekszik, és arra, hogy a földet ténylegesen használó és abból saját egzisztenciájukat, valamint az ország mezőgazdasági termelését biztosító földhasználók legyenek a termőföldek tulajdonosai.

Ez a cél véleményem szerint sokkal fontosabb, mint nagytömegű területek állami tulajdonban tartása, és az állami vagyonkezelés eszközeivel egy olyan földhasználói kör fenntartása, aki nyilvánvalóan más tulajdonán gazdálkodik. Véleményem szerint az előbbi állami cél felel meg a leginkább a Földforgalmi törvény preambulumban jelzett állami agrárpolitika végrehajtásának és ennek következetes alkalmazásával megőrizhető e stratégiai ágazat működőképessége és az, hogy az erre vonatkozó szerzési szabályokat a jog eszközeivel lehessen irányítani és fenntartani, és ne közvetlenül az állami tulajdonosi döntés mindenkori politikailag befolyásolható eszközével legyenek irányíthatóak.

A jövő generáció érdekeit nem a nagymértékű állami földtulajdon, hanem az egységesen kezelt magánföldtulajdon és – földhasználat biztosítja. Az állam akkor tudja megvédeni a jövő generációk érdekeit, ha a generációváltás kapcsán is alkot olyan szabályokat, amelyek ezen egység fenntartásához és a kialakított birtokszerkezet védelméhez járulnak hozzá. Konkrétan a föld öröklése kapcsán nem engedi a kialakított birtoktestek felosztását és a használható birtokszerkezet megbontását. Ehhez azonban nem állami földkezelő szervezetek fenntartása, hanem jól átgondolt és következetesen alkalmazott földöröklési rendszer érvényesítése szükséges.²²

²² A mező és erdőgazdasági földek speciális öröklésének szabályozásáról lásd: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Olajos István: Az Alkotmánybíróság határozata a mező- és erdőgazdasági földek végintézkedés útján történő örökléséről – Az örökléshez való jog sérelme, *Jogesetek Magyarázata*, 2018/1, megjelenés alatt; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 62-69.; Hornyák Zsófia: Die Regeln der Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen im landwirtschaftlichen Grundstückverkehr, *JAEL*, 2016/21, 4-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.21.4; Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek jogutódlásának anyagi jogi kérdései, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 124-136. Hornyák Zsófia: A földöröklés szabályozása egyes európai országokban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. klnszm, 182-188.

4. Mi a helyzet a NATURA 2000 hálózat részét képező földek vagyonkezelésével? Védett-e a NATURA 2000 terület?

A kérdés, illetve a természeti védettség alatt álló területek esetleges átruházásának problémája nem hagyta hidegen az Alkotmánybíróságot, és az indítványozó gondolatát továbbvive, hivatalból értelmezte a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI.17.) Korm. rendelet 9. pontjának Alaptörvénnyel való összhangját. A 9. pont megsemmisítését kérték, mivel álláspontjuk szerint e rendelkezés sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény XXI. cikkét. A kezdeményező képviselők azt is sérelmezik, hogy az 1166/2015. (IX.21.) Korm. határozat – a Földet a gazdáknak program – 1/d. pontja az értékesítési körből a Natura 2000 területeket nem veszi ki, ez pedig sérti a természetvédelmi területek speciális kezelését előíró, a cikk előző részében ismertetett elvek érvényesülését.

Az indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság értelmezte a Natura 2000 területek kijelölésének speciális szabályozásának jelenlegi rendszerét. Az értelmezés kapcsán megállapítható, hogy a Natura 2000 terület egy európai jellegű természetvédelmi hálózat része. Fontos szerepe van abban, hogy megőrizze a mezőgazdasági földhasználat és a természetvédelmi célú földhasználat közti összhangot, természetvédelem céljainak megfelelően biológiai folyosóként működve lehetőséget biztosítson a biodiverzitás jelenlegi szintjének fenntartására akkor is, ha a monokultúrára törekvő mezőgazdaság érdekei ezzel ellentétesek. A természeti állapothoz közeli területeken minimális emberi beavatkozással vagy emberi beavatkozás nélkül maradhat meg a biodiverzitás jelenlegi állapota, és az állam kötelezettsége a kijelölés kapcsán csak abban mutatható ki, hogy az adott területek a kijelöléskori védettségi szintje ne csökkenjen. A Natura 2000 területek kijelölésekor a kijelölést felügyelő európai hálózat arra törekedett, hogy a területek biológiai folyosó jellege és a jelölő fajok fennmaradása megfelelően biztosíthatóak legyenek. A kijelöléskor nem volt szempont, hogy a kijelölt területek az adott ország természetvédelmi rendszerében milyen szerepet töltenek be: védett területek-e vagy csak az extenzív gazdálkodás következtében alkalmasak arra, hogy a biodiverzitás megőrzését szolgálják? A kijelölésben közreműködő szervezetek tehát ugyanúgy jelöltek ki állami és nem állami területeket Natura 2000 területté, ahol a terület használójának többletkötelezettsége a terület jelenlegi védettségi szintjének megtartása és az ezt

biztosító földhasználat kereteinek biztosítása volt.²³ A területhasználók sokkal kevésbé voltak korlátozva e területek használatában, mint a konkrét hatósági határozatokkal és gazdálkodás ellenőrzésével felügyelt természeti területek használói. A Natura 2000 területek használatának ellenőrzése kapcsán a kifizető ügynökség (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal), majd jogutódjai (a kormányhivatalok agrár- és vidékfejlesztését segítő főosztályai) az előírások ellenőrzése kapcsán bevonták a természetvédelmi feladatokat ellátó nemzeti park igazgatóságokat is a területhasználat tényleges ellenőrzésébe. A földhasználattal járó kötelezettségek alapfeltétele azonban itt is a gazdálkodás folytatása volt és emellett a speciális korlátozások meghatározott időre, tipikusan a támogatási ciklus végéig történő betartása.

Az ellenőrzés kapcsán a támogatás jogosságát vizsgáló támogatási és delegált feladatokat ellátó szervek abszolút nem voltak tekintettel arra, hogy a tulajdonos állami szerv vagy természetes személy, esetleg jogi személy volt-e. A biodiverzitáshoz²⁴ kapcsolódó speciális előírások ugyanis a mindenkori használót terheltek, és ő igényelhetette az általa használt területekre az állami támogatást. A tulajdonos anyagilag abszolút nem volt érdekelt abban, hogy az általa használatba adott területen betartják-e a támogatás speciális feltételeként előírt követelményeket.

Más a helyzet azonban, ha a földtulajdon és a földhasználat a tulajdonos kezében egyesül e területeket nézve, ugyanis akkor az erre vonatkozó támogatási előírások feltételeként előírt speciális használati kötelezettségek a tulajdonost fogják

²³ Lásd: Tilki Katalin: A természetvédelem magyarországi helyzete és jogi környezete, a Natura 2000 hálózat, *Belügyi Szemle*, 2017/9, 72-88.; A tagállamok hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságainak kötelezettsége javaslatot tenni az Európai Bizottságnak a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékén szereplő természeti terület átminősítésére abban az esetben, ha valamely, e természeti területhez tartozó terület tulajdonosa kérelemmel fordult e hatóságokhoz e terület környezetromlására hivatkozva, amennyiben a kérelem azon a körülményen alapul, hogy az említett természeti terület – ezen módosított irányelv 6. cikke (2)–(4) bekezdése rendelkezéseinek tiszteletben tartása ellenére – véglegesen nem tud hozzájárulni a természetet élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméhez vagy a Natura 2000 hálózat létrehozásához: C-301/12, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 2016/3, 54-59. Az EMVA-ból finanszírozott Natura 2000 területet érintő kompenzációs támogatás iránti kérelem visszavonására az alkalmazásában és hatályában elsőbbséget élvező EK rendeleti szabályokat kell alkalmazni, mivel a tagállami jogszabály súlyosabb kötelezettségeket ír elő a kérelmező számára: Kúria Kfv. IV. 35 403/2013, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 2015/3, 5-7.; Cordula Mertens: Playing at multiple levels in biodiversity governance: The case of Hungarian ENGOs in Natura 2000, *Society and Economy*, 2013/2, 187-208.; Cseke Hajnalka: Zöld a pácban – Az Audi és a Natura 2000, *Figyelő*, 2011/30, 10-11.

²⁴ A biodiverzitással kapcsolatban lásd: Kis József – Barta Sándor – Elekes Lajos – Engi László – Fegyver Tibor – Kecskeméti József – Lajkó Levente – Szabó János: A pásztorok tudásának és világnézetének szerepe a biodiverzitás és az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartásában, *Természetvédelmi Közlemények*, 2016/22, 96-111. Némethy Sándor – Bartłomiej Walas: Bioenergy Crops as New Components of Rural and Agricultural Landscapes: Environmental and Social Impact, Biodiversity, Cultural Heritage and Economy, *Journal of Central European Green Innovation*, 2015/klmszm, 111-124.; Puskásné Jancsovicska Paulína: A KAP „zöld komponense” és a biodiverzitás, *Lépések a fenntarthatóság felé*, 2015/1, 12-13.; Gencsi Zoltán: Biodiverzitás és természetvédelem a magyar Alföldön, *Erdészeti Lapok*, 2011/12, 374-375.

terhelni. Ezért az értékesítés kapcsán oda kell figyelni arra, hogy a terület használójává váló és erre kötelezettséget is vállaló magántulajdonos tisztában legyen azzal, hogy a földhasználat speciális szabályainak megtartása nemcsak egy támogatási követelmény, hanem az értékesítő állam nemzetközi kötelezettségeinek megtartása is.²⁵

Ezért az ilyen jellegű terület megvásárlásával földhasználata korlátozott lesz, aminek elmulasztása támogatási pénzek elvesztése mellett esetleges közigazgatási szankciókat eredményezhet. A természetvédelmi területnek nem minősülő Natura 2000 területek általános jellegű értékesítése során az értékesítő Nemzeti Földalap e követelmények betartására nem hívta fel a területekre pályázó földművesek figyelmét és ezáltal mulasztást követett el, melynek orvoslására az Alkotmánybíróság megállapította a szabályozás rendszerének mulasztásos alkotmányosértő voltát. 2018. június 30-ig határidőt adott az ilyen területekre vonatkozó szabályozás speciális szabályainak megalkotására, azonban tekintettel arra, hogy a Natura 2000 területek nem részei a magyar természetvédelmi rendszernek az indítvány szerinti kezdeményezést elutasította.

Az Alkotmánybíróság az előterjesztő *Szabó Marcel*²⁶ alkotmánybíró komoly munkájának következtében a természetvédelmi és környezetvédelmi jog szempontjából példaértékű határozatot alkotott, amely alapjául szolgálhat a Natura 2000 területekre vonatkozó jogi kutatásoknak. E határozat kapcsán jól értelmezhető a természetvédelem területén a hazai és európai természetvédelmi jog eltérő szabályozási tárgya és szabályozási módszere. Míg a hazai természetvédelmi jog a területvédelem és a fajvédelem rendszerén alapul, az európai természetvédelmi jog a környezetvédelemhez hasonló rendszerszintű szabályozást alkot, és ennek a két rendszernek egy különös átfedése a Natura 2000 területek, melyek jól azonosíthatóak a természetvédelmi törvényben is szabályozott biológiai folyosó, e cikk előző részében már kifejtett fogalmával. Az Alkotmánybíróság szigorúan értelmezte a természetvédelmi jellegű területekre vonatkozó hazai környezetjog rendszerében kialakított cselekvési kötelezettségeit. Csak a természetvédelmi területek állami kezelésére és állami tulajdonba vételére van kötelezettsége, csak az ilyen területek szabályozási rendszerére vonatkozik a visszalépés tilalma, és ennek intézményvédelmi rendszere, a Natura 2000 terület nem az Alaptörvény által garantált természetvédelmi terület.

A magyar természetvédelmi jog rendszerében átmenetet képez a természeti védettség alatt álló és a szabadon művelhető területek között. Az ilyen területek speciális kezelésére azonban a kapcsolódó uniós irányelvek betartására vonatkozó előírások kapcsán speciális kötelezettsége van az államnak. E kötelezettség jól körülírható a Natura 2000 területekre vonatkozó speciális vidékfejlesztési támogatások előírásai rendszereként. Ezen előírások betartása azonban az állam számára jogalkotási kötelezettségben testesül meg, tekintettel a 79/409/EGK, ún. madárvédelmi és a 43/92/EGK, ún. élőhelyvédelmi irányelv megfelelő átültetésére vonatkozó kötelezettségek kapcsán. A speciális helyzet itt abból adódik, hogy a tulajdonszerző

²⁵ Lásd: 28/2017. (X.25.) AB határozat 15-18. pontjait. Itt számos nemzetközi jogi előírást elemez az Alkotmánybíróság.

²⁶ Szabó Marcel: Az európai jog és a nemzetközi jogrend – hierarchia és összefonódás, *Állam- és Jogtudomány*, 2012/2-3, 191-211.; Szabó Marcel: The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros dispute, *Iustum Aequum Salutare*, 2009/1, 15-26.

természetes személy, egyúttal a terület sajátjakénti használójává válik. Mivel e két jogilag szabályozott státusz egy kézben egyesül, így a speciális előírások jogi betartatására is speciális szabályokat kell alkotni. Véleményem szerint ez az előírásrendszer a Földet a gazdáknak! program befejezésével mindenképpen utólagos szabályozásnak minősül, és amennyiben e kötelezettségek kapcsán az addig korlátlanul földet használó tulajdonos földhasználata elnehezül, a szabályozás utólagos jellegéből adódóan felvetheti a szerződéskötéssel okozott kár érvényesítésének lehetőségét is. A másik lehetőség, hogy a körülmények elnehezülése miatt a tulajdonos elállván a szerződéstől követelheti a terület ismételt állami tulajdonba vonását. Ebben az esetben azonban a kifizetendő kártalanítás összegének megállapítása nem a terület tényleges értékén, hanem a károsult megfelelő ellentételezésén kell, hogy alapuljon.

Összefoglalóan elmondható, hogy a védett területek állam tulajdona, és ehhez kapcsolódó speciális vagyionkezelése, és ennek megvédésére való törekvés a magyar természetvédelmi jog olyan vívmányának tekinthető, mely 23 év óta a magyar jogrendszer része, és aminek a védelmében más kialakított intézményektől eltérően,²⁷ az Alkotmánybíróság konzekvensen alkalmazza a visszalépés tilalmát az állami szervek jogalkotási szabadságának meghatározása kapcsán.

²⁷ A Jövő Generáció Országgyűlési Biztosa poszt megszüntetésével, és azzal, hogy a területért felelős helyettes ombudsman hivatali apparátusa, és költségevetése is jelentősen csökkent, a környezetvédelem egy jelentős, intézményesített területén következett be visszalépés. Ezt a tényét az Alkotmánybíróság hivatalból nem észlelte. (A szerző véleménye.)

István OLAJOS*
The summary of the research on agricultural land as a natural resource**

The most important result of the research that the study summarized the definitions of the rules on natural resources and the results of the research was written and published by János Ede Szilágyi.¹ The competent study on the construction of the dogmatics of the area arises from three sources: at first, he summarised the 20th century theory of natural resources based on the study of Guillermo Cano² published in 1975 and after that he summarised the sources of Hungarian law and using these sources he makes an attempt to approach the regulatory objects of natural resources and to examine the dynamics of the approach. Related to the determination of conceptual elements, he starts from the Fundamental Law of Hungary, the National Constitution and the definitions of the environmental and nature protection acts.

Regarding the objects and nature of environmental law, he considered the following statement published by Tamás Prugberger in Debrecen in 2002 valid: *“This way, environmental law can be handled as the general part of this field and the special provisions of the above mentioned legal fields as the particular (special) parts of the natural resources law.”*

Related to the dynamics of objects, Szilágyi stated the following conclusion in the summary of his study: *“(a) The Hungarian national law material reflects the ‘from time to time changing’, social science (Zimmermannian) – i.e. narrow – approach. (b) Today’s environmental law provides an existing legal framework for the unified application of the sub-fields of natural resources law. (c) The sub-fields of natural resources law cannot be determined exactly, with an exhaustive nature; we can talk about a circle to be reviewed from time to time at most (although without doubt there are important sub-fields existing for longer time). (d) There are significant differences in the characteristics of the particular sub-fields, which may raise the question whether we may or shall seek a more unified regulation.”*³

Anna Petrasovszky deals with the dogmatics of the studies on agricultural land and its history. She found the basis of dogmatic approach of the examined area in the natural law of the beginning of the 19th century.

István Olajos: The summary of the research on agricultural land as a natural resource – A mezőgazdasági földre, mint természeti erőforrásra vonatkozó kutatások összefoglalója. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 190-212 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.190

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

** This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.

¹ Szilágyi János Ede: A potential approach of natural resources law, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018a/25, 270-281, doi: 10.21029/JAEL.2018.25.270.

² Guillermo J. Cano: *A legal and institutional framework for natural resources management*, FAO Legislative Studies no. 9, Rome, FAO, 1975.

³ Szilágyi 2018a, 281.

The economic assets and objects of the state on which asset management law are exercised, are the following: *"The goods are defined on the basis of categories borrowed from virtue ethics and by natural law as described in the ius politiae; they are those honest, useful, and pleasing goods that appear in the case of ius circa bona civitatis from an economic point of view. Natural law regards them as the source of goods and services produced in the economy. The key to their characterization is the extent to which they are covered by state power, and by what principles, and to what extent, they are at the state's disposal. According to eudaemonism, the natural law claims that economic goods shall be directed to the public good. Thus, under the notion bona in civitate it should be understood as goods suitable for realizing the purposes of the state. Therefore, natural law interprets natural resources as assets forming part of bona civitatis, and as being at the disposal of the state authorities. It takes into account its nature and the principles relating to the way in which the state exercises its power in the management of these assets. Natural law interprets the assets on state territory (bona in civitate) in the broadest sense as things, thereby excluding persons from its scope. The property law centred approach distinguishes between goods in someone's ownership (bona propria), and free-standing goods, temporarily belonging to no-one (bona iacentia), also called ownerless goods (bona adespota). The distinction between public (bona publica) and private goods (bona privata) has a substantial impact on the exercise of ius circa bona civitatis. The further differentiation is also important for the exercise of state power. So, among public goods it distinguishes on the one hand, goods that, whilst they belong to the community, they are still used by individuals, such as rivers, river banks, mountains, certain roads, etc. On the other hand, there are goods that are not used by individuals, but that belong to all citizens and are also known as the patrimonial wealth of the state (patrimonium civitatis), such as public buildings, public spaces, highways etc. This latter group of goods is allocated to the category that is generally referred to as treasury wealth (bona Camerae); it is known in monarchical states as crown wealth (bona coronalia), and in republics as national wealth (bona nationalia)."*²⁴

She summarized the state issues related to the exercise of public goods as the following: *"It is in the nature of public goods that the body which exercises state power shall possess it exclusively as its own so as to be able to protect citizens from all kinds of harm. From these assets it may benefit only to the necessary extent for its own purposes. The primary aim of public goods is to provide and preserve the security of the state. A further aim is the public benefit and only when this is taken account of can the exerciser of state power allocate resources for its own purposes to the extent necessary. The remainder of resources shall be made available to the public, bearing in mind the need for equal access. The use of some public goods denied to citizens in certain cases is in the patrimonial nature of state asset-management and relates to the territorial authority (ius territorii) of the state. In this case also the aim of the state is a decisive fact, as it derives from the need for the body exercising state power to be allowed to allocate a certain part of public goods for its own purpose in a manner compatible with the aim of the state. Moreover, after careful overall deliberation, so not arbitrarily, it is able to dispose of them such public goods by other means, for example it may sell them."*²⁵

The regal revenues mean further differentiation: *"The variety of items having this exclusive right of use provides different financial revenues under the following heads: hunting rights (ius venationis), forestry rights (ius forestale), mining rights (ius montanum), right to treasure trove (ius in*

⁴ Petrasovszky Anna: Establishing the protection of natural resources by the state in 19th century natural law, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2017/23, 140, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.117.

⁵ Petrasovszky 2017, 142.

thesaurus) and right to operate a postal service (*ius postarum*). The state enjoys these rights whenever a private asset is declared to be a state lease. The general administration (*politica*) can require that the royal revenue, which otherwise falls within the competence of the state for financial purposes, be transferred to management by individuals.⁶ Treating this asset, the state follows the following principles: „1) he has unlimited personal ownership (*ius domini illimitati*) which can be exclusively enjoyed at his or her own discretion. Its unlimited nature means that disposition of them does not fall under administrative regulation (*quia legibus regiminis non subest*); 2) the usufruct rights of the ruler's financial assets (*ius utendi et fruendi in bonis fiscalibus*) according to which income can be accounted as costs to the extent necessary; by exercising this right the ruler may keep account of his or her returns. 3) the management of state treasury (*ius aerarii administrandi*) according to which state assets are allocated to the public costs based on the ruler's decision. In exercising this right – in contradistinction to the foregoing – he may not take his own interest into account, but he must keep the public goals in mind; he must be vigilant in ensuring the integrity of state assets. Natural law theorists warn that these types of assets are hardly separate, since overlapping goals might cause them to be confused.”⁷

Among the mentioned regale revenues, the mining law can be mentioned. Related to the mining law, a historical and a legal summary were prepared in the framework of the research. The most important result of the historical research of Magdolna Gedeon is that during the patrimony kingship the right to extract minerals was a royal sovereignty. It became a regale right only at the time of monarchy, when the crown was shared from the benefit of the exploitation. In the 17th century the attempt to the central codification of the mining rules was made in royal Hungary, but it violated the autonomy of mining towns and its rules applied as a background law of local mining common law. In the 20th century the treasures of the earth became state property which may have been exploited by the authorized concessionaire for a specified period of time.⁸

In the legal study, Bianka Kocsis analysed the most important rules of mining law in the relation of environmental law and mining activity. After flashing the regulatory points of the area, examining the EU law at the intersection of the two areas, she determined the following conclusions: „Between mining activity and environmental protection there is conflict, which has effects on the related legislation, and which obstacles the fulfilment of obligation, or responsibility for protection of natural resources. In my opinion the analyses above could justify this hypothesis. The examined court cases show, that mining activities may infringe environmental interests in several situations – for example: (a) in the field of waste management (since management of wastes emerging during mining activity, and leftover rocks are important questions, which easily can lead to legal disputes), (b) in the field of environment protection (within this topic, water protection is an emphasized field, see e. g. the EU Court Case in connection with good status of

⁶ Petrasovszky 2017, 143.

⁷ Petrasovszky 2017, 144.

⁸ Gedeon Magdolna: Die historische Übersicht über das Bergrecht als das Recht der natürlichen Ressource, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2017/23, 5-20, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.5.

*waters, or the German Case on relationship between the fundamental right to water and right to property), (c) in connection with protection of Natura 2000 areas”.*⁹

Related to the mining law, as the right of the exploitation of the treasures of the earth and as one of the source of energy law, the studies dealt with this area only in a basic level. Widening and deepening these research areas will be the next major task of our research team.

Related to the analysis of the practise and theoretical questions of classic land transaction, several studies have been prepared.

Related to the land transaction, *István Olajos* in his study in 2017 dealt with the question how the authorization of the agricultural administrative authority would affect the validity of the contract by the entry into force of the new Land Transactions Act and on which court and what kind of process the validity will be examined and whether it will have any impact on the decision. Furthermore he examined the legal judgement regarding the process on the sale, which terminates the common property. In the aforementioned case, he presented the appropriate and relevant case law of the Curia, which determined that the only case which qualifies as the termination of common property is if related to the property only one owner remains at the end of sale. Regarding the examination of the validity issue, he examined the cases of validity in the administrative and labour courts. He determined that who attacks the subsequently annulled contract as a result of his own perpetuating conduct, can not rely on the invalidity of the contract. When analyzing the outcome of another case, however, he determined that a contract was violated by law where the parties did not designate the buyer's preemption right from all the circumstances of the case.¹⁰

Adrienn Nagy analysis the procedural aspect of the aforementioned issue. If the administrative proceedings have been unsuccessful in the case of a nullity of the contract between the parties, whether the parties have the right to initiate civil proceedings concerning nullity of the contract by applying the principles of substantive and legal discretion. In this article, the author analyzes the differences between the legal statement and its content and legal constraint regulated by the Act on Civil Proceeding and Act on Administrative Proceeding. We can find the answers in the summary of her article: “*After the introduction of procedural reforms, it may be concluded again that issues emerging from the possibility of initiating parallel proceedings may still not be unambiguously solved. From the point of view of procedural law, there is no objection before an injured party in initiating a civil proceeding to declare the contract null and void by the court, even on the same legal basis, after the settlement of an administrative court proceeding had entered into effect. On the other hand, a civil court may not come to a divergent legal conclusion from that having reached by an administrative court. Nonetheless, it may occur that such new facts emerge during a civil proceeding, which, with attention to the different legal character of the proceedings, were not examined neither by an administrative body in*

⁹ Kocsis Bianka: Mining Law, as traditional, land related part of the Law of Natural Resources, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2017/23, 48, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.36.

¹⁰ Olajos István: The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2017/23, 91-116, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91.

an administrative procedure, nor by the court in an administrative court proceeding, and which may result in a different legal qualification.”¹¹

János Ede Szilágyi deals with the the analysis of european union and international law of land transactions in his study in 2017. After examining the question of the hungarian Member State's reservation on the acquisition of property, in the aspect of the applicability of the EU's fundamental freedoms and as a positive and negative integration model in the spirit of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, he describes the practice of EU bodies and their attitudes to the provisions of the hungarian Land Transactions Act. The conclusion of this model is that *”not to infringe the system of property ownership, but the respective jurisdiction of the CJEU slightly changed (complemented) it declaring that although the member states are entitled forming their property ownership independently but when determining these regulations they cannot bar out the economic freedoms provided by the EU, in our case the free movement of capital and persons.”¹²*

Szilágyi summarized the european union case law as the following: *”...The CJEU strictly watches so that national law shall not discriminate EU citizens on the basis of their nationality. ... According to the interpretation of CJEU, a national law or regulation on the free movement of persons and free movement of capital fill the requirements of EU law just if in addition to satisfying the obligation of national treatment it also serves legal public interest objectives, and the restrictive national regulation cannot be replaced by another regulation less restrictive on the free movement of capital.”¹³*

At the same time the European Commission in the infringement procedure - even now in progress – questions the objectivity and EU-conformity of the following measures: *”(a) complete ban on the acquisition of land by domestic and foreign legal entities, (b) proper degree in agricultural or forestry activities, (c) proper agricultural or forestry practice abroad, (d) obligation on the buyer to farm the land himself, (e) impartiality in prior authorisation for the sale of lands.”¹⁴*

On the other hand, in the usufruct case the final decision establishing by the opinion of the Advocate General is summarized by him as the following: *”the legislation and the cancellation decisions taken on the basis thereof are contrary to the free movement of capital. In fact, the requirement that such rights must have been created between close members of the same family gives rise to effects which are indirectly discriminatory against nationals of other Member States and cannot be justified by any of objectives put forward by the Hungarian Government.”¹⁵* The essence of his criticism in his study is that the Advocate General does not notice the role of the existing positive integration model and he mixes the usufruct with the legal institutions of the lease.

¹¹ Nagy Adrienn: Changes in judicial practice related to the land transaction act after reforms of procedural acts, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/25, under publishing.

¹² Szilágyi János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2017/23, 154, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.148.

¹³ Szilágyi 2017, 156.

¹⁴ Szilágyi 2017, 159.

¹⁵ Szilágyi 2017, 161.

For example, the positive integration model is considered by the European Parliament's report on land concentration.¹⁶ He summarized the numerous proposals for action of the report as the following: "All these taken into consideration, the European Parliament, (a) 'recognises the importance of small-scale family farms for rural life', and 'considers that local communities should be involved in decisions on land use'. (b) The European Parliament 'calls for farmland to be given special protection with a view to allowing the Member States, in coordination with local authorities and farmers' organisations, to regulate the sale, use and lease of agricultural land in order to ensure food security...'. (c) Furthermore the European Parliament – among other things – calls the European Committee (c1) to establish an observatory service for the collection of information and data on the level of farmland concentration and tenure throughout the Union'; (c2) 'to report at regular intervals to the Council and Parliament on the situation regarding land use and on the structure, prices and national policies and laws on the ownership and renting of farmland, and to report to the Committee on World Food Security (CFS)...'"¹⁷

The jurisprudence of the European Court of Human Rights has been examined in a study¹⁸ published by *Marinkás György* in 2018, wherein after a land transaction introduction, he examined the jurisprudence of the European Court of Human Rights in the area of compensation, land administration, environmental protection and inheritance. Considering the aspects of the investigation, he examined the member states' practice in the aspects of the compliance with fairness procedure and the legitimacy of ownership. The criterias of fairness procedure are the following: "the states enjoy a wide margin of appreciation regarding the rules of judicial review and the kind of evidence they require."¹⁹ "[T]he unreasonable length of the procedures as some of the procedures lasted for a decade or even longer."²⁰ Related to the property withdrawal, the examined aspects were the following: "The permanent case law of the ECtHR – which was brought into prominence in the compensation and hereditary related cases –, requires that the expropriation must be based on law, to pursue a legitimate aim and has to be proportionate."²¹

Regarding the international law *János Ede Szilágyi* in his first study in 2018²² examined the commercial convention between the European Union and third countries from the standpoint how these international conventions affect the land transactions. He examines, as a legal analyst for the first time, the implications of cross-border acquisitions of agreements between EU and Japan, Singapore, Vietnam and Canada. In his summary, he concludes the following. "In our view this study may highlight several potential research subjects and may direct attention to the diversity of the ways how the issue of cross-border land-

¹⁶ European Parliament (EP): Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, Committee on Agriculture and Rural Development A8- 0119/2017, 2017.03.30. (hereinafter referred to as: EP 2017).

¹⁷ Szilágyi 2017, 163.

¹⁸ Marinkás György: Certain Aspects of the Agricultural Land Related Case Law of the European Court of Human Rights, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/24, 99-134, doi: 10.21029/JAEL.2018.24.99.

¹⁹ Marinkás 2018, 114.

²⁰ Marinkás 2018, 114.

²¹ Marinkás 2018, 115.

²² Szilágyi János Ede: The international investment treaties and the Hungarian transfer law, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018b/24, 194-222, doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194.

acquisition can be approached in an international investment agreement. We think that the given interest that is to be defended decides which of the approaches is expedient. The study did not deal with the essential question – besides several other questions – whether it is right to handle the issue of the cross-border acquisition of land in the XXI century as a pure investment question, and what are the possible alternatives. In other words the subject of this study is a good field for future research.”²³

Our research extended to the classic areas of legal research. Related to the the public law nature of studies, Zoltán Nagy’s study²⁴ shall be highlighted, wherein the finance lawyer author analyzes the system of indirect and direct agricultural supports and the system of rural development from the perspective of financial and economic aspects. His summarizing statements are the following: *“Subsidy policy is complex, cross-cutting set of rules which affects some scientific research area beside legal research. However, it has an increasing importance in economic and social processes.”²⁵*

Related to the system of the supports, he highlighted that: *“Taking into account all of these facts, legislative changes are needed. A unified subsidy act should be adopted in which the procedure of subsidies should be regulated in details and be increased with sectoral laws. Furthermore, public legislation should be strengthened in the case of subsidies as the conversion of public funds into private assets largely justifies it. Subsidies carry economic political and social purposes. In order to ensure these purposes public laws means the most effective and best solutions. Within public legislation it would be important to regulate contractual relations in new public contractual framework and to strengthen supervision with more stringent sanctions to reduce abuses and to make subsidies reach their purpose.”²⁶*

Related to the agricultural and rural development supports, he determined that *“All these general statement are increasingly valid for agriculture subsidies. The study presents several issues concerning to rural development and agricultural economy. Problems, of course, cannot be solved only by subsidy policy but it means an important solution option in this area. Therefore, analysis should focus on subsidy policy. Country life and agricultural production are closely linked to each other therefore a complex treatment is needed from the aspect of support. Strategy is a priority area not only in Hungary but in the European Union.”²⁷*

Csilla Csák’s study²⁸ in 2018 is also written in the field of public law, which analysis the situation of the state as a necessarily legitimate heir, and the beneficiary in case of testamentary succession regulated by the Land Transaction Act from the practise of Constitutional Court. Related to the situation of environmental law, agricultural law, domestic law and EU law, the effective issue is the interpretation of consitutional practise analyzed the issue of usage of Natura2000 areas. In the field of financial compensation, the study focused on practical aspects concludes the following: *“A solution, which proposes to treat separately testamentary dispositions taken at different times, seems*

²³ Szilágyi 2018b, 207.

²⁴ Nagy Zoltán: The regulation of financial support in particular for agricultural support, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/24, 135-163, doi: 10.21029/JAEL.2018.24.135.

²⁵ Nagy 2018, 147.

²⁶ Nagy 2018, 147.

²⁷ Nagy 2018, 147.

²⁸ Csák Csilla: Constitutional issues of land transactions regulation, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/24, 5-32, doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5.

to be appropriate. Time limit considering the possibility of financial compensation should be connected to the entry into force of Land Transaction Act or to the scope of regulation on financial compensation. According to it the assessment of testamentary disposition shall be regulated in a different way."²⁹

Related to the interpretation of active and passive law of succession as a fundamental law, the author stated the following: *"This reasoning on the side of jurisprudence raises the necessity for sui generis rules of succession. The preservation of agricultural property (land, agricultural holding) and its operation appropriate to estate policy principles are essential interests of every state. According to these facts West-European countries adopted their special rules of land succession thus ensuring the proper operation and maintenance of agricultural property and the rules of compensation of non-inherit heirs..."*³⁰

She also urges the extension of the specific rules of Natura2000 to private properties, because: *"According to the regulation of Natura 2000 areas, environmental protection and nature conservation aspects apply by quantitative and qualitative protection, their guarantee conditions are given and the control procedure is ensured. Such regulation applies to people getting into legal relation with the state in the utilization of state-owned lands and the regulatory conditions of maintaining the protection level are exist. There is no provision for the acquisition of state-owned land and for further sale and utilization of privately-owned land (e.g. leasehold) which would provide a list of requirements for the preservation of nature and the effectiveness of nature conservation asset management. Land use regulation of privately-owned land use was only adopted for grassland (meadow, permanent pasture), such special regulation of other cultivation branch was not adopted and these areas are subject to the general land use regulations."*³¹

In the aspect of nature conservation nature asset management right situated in the border of private law and public law, *István Olajos* analysed in his second study³² in 2018 the asset management right connected to Natura2000 areas and interpreted by Csilla Csák.

The author categorically takes a stand on state asset management and land use in private land: *"The interests of the future generation are ensured by not the high level of state land ownership, but the uniform treated private land ownership and land use. The state can protect the interests of future generations, if in case of the change of generations also creates such rules, which contribute to the maintainance of this unit and the protection of established farm structure. In particular related to the inheritance of the land, it does not allow the division of the established estate body possessed bodies and the breakdown of the usable estate structure. However in order to the aforementioned comes true, not the maintenance of state land management organizations, but the validation of a well designed and consistently used land inheritance system is necessary."*³³

²⁹ Csák 2018, 114.

³⁰ Csák 2018, 114.

³¹ Csák 2018, 117.

³² Olajos István: The special asset management right of nature conservation areas, the principal of the prohibition of regression and the conflict with the ownership right in connection with the management of state-owned areas, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/25, under publishing

³³ Olajos 2018, under publishing.

The importance of civil law approach are strengthened several studies. In the study³⁴ published by Ágnes Juhász and Réka Pusztahelyi in 2018, the authors confirmed a constitutive effect entry, the principles of public credentials, the administrative authorities of rectification, the ex officio correction and the contradictions of the supervisory procedure by the cases of the practical usage of GPAP.

They summarized the conclusions of their researches as the following: *”According to our point of view, the expression of ‘correction’ is not a new procedural form ensuring the possibility for the real estate supervisory authority to correct the obviously false content of the real estate register. However, in the course of our examination, we realized that the provisions on the correction contained by both the HCC and the RER do not cover all cases, when the content of the real estate register does not meet with the fact or it is improper or incorrect. Furthermore, even it is the choice of the legislator to place the correction of the real estate register’s content either into the courts’ or a certain administrative authority’s sphere of authority, we think that the defence of those acquirers, who meanwhile acquired right in good faith and in trust of the content of the real estate register, shall be necessarily taken into regard in every case. As the aspects of the delimitation of the adjustment lawsuit and cancellation lawsuit were evolved in the jurisprudence, the function of these lawsuits and their placing into the sphere of authority of courts instead of administrative authority becomes even clearer. As it can be seen from the above mentioned cases and standing points appearing in the literature, the provisions on the adjustment and cancellation lawsuits cannot be interpreted disregarding the special features of the functioning of the real estate register. Additionally, it can also be stated that the HCC is not able to adopt the rules determining all peculiarities of the authentic register, although it is a code for the private law. The reason of this situation that these rules functions under the omnipotence of the GPAP.”*³⁵

The private law aspect is prevailed in the study published by István Olajos and Ágnes Juhász in 2018, wherein they seek to find the question in which cases the land use of public law expectant owner is qualified as legal based on the already concluded but not yet approved assignment of agricultural administrative bodies. Related to the issue, they analyzed the dynamics of the assignment in the point legal practise, assessing the contradictions of the land transactions rules.³⁶

Related to the dynamics of the contract, the authors determined that: *“The expectant, who entered into possession, but not acquired ownership is forward in the priority sequencing the owner, who paid the purchased price and has the right to dispose over property. Thus, except the right to dispose over property, expectant has the right to use and the right of beneficial enjoyment. Moreover, excluding the transmission, expectant can practice the right to dispose over property, since he has the right to vindicate against third persons and this right of him is stranger than*

³⁴ Juhász Ágnes – Pusztahelyi Réka: Registration of real estates from a civil law viewpoint – civil law effects in the sieve of the official public register, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/24, 61-98, doi: 10.21029/JAEL.2018.24.61.

³⁵ Juhász – Pusztahelyi 2018, 80.

³⁶ Juhász Ágnes – Olajos István: The relation between the land use register and the real estate registration proceeding, with regard to the justification of the lawful land use, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/24, 164-193, doi: 10.21029/JAEL.2018.24.164.

the original owner's. If the share farming contract is valid, all parties nominated in the contract are excluded by the parties, i.e. only the expectant has the right to submit the application for support."³⁷

They determined the public law expectancy as the following: "*... the public law expectancy is a prior status, where parties agreed in the transfer of the ownership and the buyer entered into possession, but his acquisition is conditional, since the original document needs to be issued by the approval of the agricultural administrative body. In the case of the 'public law expectancy', the right of use and the right of beneficial enjoyment prevails according to the classical civil law dogmatic, previously analysed by Eörsi. Accordingly, the 'public law expectant' carries the risk of damages and his priority to claim, i.e. the right to vindicate, is stronger compared to the similar right of the seller's.*"³⁸

One of the pivotal questions of the research is the settlement of the inheritance of agricultural and forestry lands. In the study published by Zsófia Hornyák³⁹ in 2018, regarding the decisions of Constitutional Court at the end of 2017, she suggests the radical reform of current rules in the spirit of property policy directives and well functioning foreign practices.

The basic of proposal on the reform of intestate succession is the following: "*Regarding the agricultural lands, in case of laying down the specific succession rules, the main objective should be to keep the agricultural land in one hand, preferably in one hand, without the fragmentation of the lands. Thus ideally a successor would be who takes over the land. In the system of legitimate inheritance, the heir should be privileged who is bound to the land.*"⁴⁰

The most important points of the reform on the rules of testamentary succession are the following: "*Related to the testamentary succession, the new Land Transactions Act lays down special provisions, but we are also encouraged to cite it in order that the will of the legator can be applied as well as possible and it nears to the laid suggestions in the field of testamentary succession in the new system outlined by us.*"⁴¹ *When developing the new regulation, we must start the fact who was designated by the legator in his/her will and if this person does not meet the conditions for becoming a farmer, then a deadline should be set for him/her to meet these conditions. If the beneficiary undertakes it, the inherited agricultural land should be given to his/her usage with a temporary transfer of inheritance in order that the farming shall be continuous and the land shall be under cultivation until the performance of the conditions for the acquisition of property*"⁴²

The criminal law is an unreasonably neglected area of our land-related research. Bence Udvarbelyi analyzes the fact of the illegal acquisition of the agricultural and forestry lands in details. Besides the traditional analysis, his study's main issue is the relation between the mentioned criminal law fact and the relevant acts and why not start procedures who violates the aforementioned fact.

³⁷ Juhász – Olajos 2018, 176.

³⁸ Juhász – Olajos 2018, 176.

³⁹ Hornyák Zsófia: Richtungen für die Fortentwicklungen: Beerbung des Grundstückes, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/25, under publishing.

⁴⁰ Hornyák 2018, under publishing.

⁴¹ Hornyák 2018, under publishing.

⁴² Hornyák 2018, under publishing.

Related to the aforementioned question, the answer was determined by the author as the following: *"In the judicial practice several difficulties emerged mainly due to the problem of the adjudication of the nullity of the contracts. The criminal offence remains silence in the question whether the contract in question must be declared null and void by a civil court before the criminal proceedings or the criminal judge is required to adjudicate in this civil law question during the criminal procedure. Both of these solutions would have serious disadvantages. If the nullity of the contract concerned had to be ascertained by a civil court in advance, it would entail the prolongation of the criminal proceedings which would not be in line with the purpose of the legal institution. However, if the nullity of the contract had to be determined in criminal proceedings, the criminal judge should rule on a matter which is far from his jurisdiction, and to which the criminal judges – similarly to the adjudication of the civil law claims – are extremely reluctant."*⁴³

In the summary study⁴⁴ of Ilona Görgényi on environmental criminal law, she defines the objectives of environmental criminal law as the the legal instrument of legal action, analysis the role of the expectations measures by environmental criminal law in the EU legislation, examines the criminal facts considering the comparative legal aspects and determines the challenges facing this legal area. Among the challenges the following law enforcement and better exploration networks need to be highlighted: *"(a) IMPEL, the Network for the Implementation and Enforcement of EU Environmental Law, (b) ENPE, the European Network of Prosecutors for the Environment, (c) EUFJE, the EU Forum of Judges for the Environment, (d) EnviCrimeNet, the network of police officers focusing on tackling environmental crime. Furthermore the LIFE multiannual work programme was accepted for 2018-2020.*

*In the framework of environmental compliance assurance and access to justice the following crimes were underlined in interest of supporting environmental compliance assurance: (a) wildlife trafficking, (b) wildlife and nature crime, including illegal logging, (c) waste crime, (d) water pollution and/or illegal water abstraction, (e) air pollution."*⁴⁵

The importance of facts linked to the area and the member states' criminal action is highlighted the analysed conclusion in the summary of the study: *"Similarly the UN Comision on Crime Prevention and Criminal Justice resolution encouraged its member states to make illicit trafficking in forest products, including timber, and protected species of wild fauna and flora involving organized criminal groups a serious crime. Placing it on the same level as human trafficking and drug trafficking."*⁴⁶

As the summary of the research we conclude that among the natural resources the land is an area which effects all major areas of jurisprudence and thanks to its special character, it can contribute to the exploration of a new dimension of scientific research in the area of dogmatics of law, history of law, industrial law, energy law, criminal law and the classic land ransactions' legal boundaries of civil law, public law, european law and international law.

⁴³ Udvarhelyi Bence: Unlawful acquisition of agricultural and forestry land in the criminal law, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/25, under publishing.

⁴⁴ Görgényi Ilona: Protection of the environment through criminal law considering the european standards, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/25, under publishing.

⁴⁵ Görgényi 2018, under publishing.

⁴⁶ Görgényi 2018, under publishing.

OLAJOS István*
A mezőgazdasági földre, mint természeti erőforrásra vonatkozó kutatások
összefoglalója**

A kutatás legfontosabb eredménye, hogy megszületett a természeti erőforrásokra vonatkozó szabályozás definícióit, és kutatás eredményeit összefoglaló tanulmány Szilágyi János Ede tollából.¹ A terület dogmatikájának felépítésére vonatkozó, mértékadó tanulmány 3 forrásból ered: egyrészt a természeti erőforrások XX. századi elméletét foglalja össze Guillermo Cano 1975-ben megjelent tanulmánya alapján², majd összefoglalja a terület magyar forrásait, és ezek felhasználásával tesz kísérletet a természeti erőforrások szabályozási tárgyainak megközelítésére, és a megközelítés dinamikájának vizsgálatára. A fogalmi elemek meghatározása kapcsán az Alaptörvényből, a Nemzeti Hitvallásból és a környezetvédelmi valamint a természetvédelmi törvény definíciójából indul ki:

A környezetjog tárgyai és jellege tekintetében Prugberger Tamás 2002-ben, Debrecenben megjelent tanulmányában megjelent alábbi megállapítást tartja érvényesnek: „környezeti jog ílymódon bizonyos fokig [atermészeti erőforrások jogának] általános részeként kezelhető, ahol a különös részt az egyes itt tárgyalt jogterületek speciális rendelkezései adják.”

A területre vonatkozó tárgyak dinamikájára nézve a cikk összefoglaló részében az alábbi megállapítására teszi: „(a) A magyar nemzeti joganyag visszatükrözi a természeti erőforrások időről-időre változó társadalomtudományi (zimmermanni), vagyis szűkített megközelítését. (b) Napjaink környezetjoga immáron létező jogi keretet biztosít a természeti erőforrások egyes részterületeinek egységes alkalmazásához. (c) A természeti erőforrások jogának részterületei egzaktt módon, kimerítő jelleggel nem meghatározhatók; ráadásul amúgy is csak időről-időre felülvizsgálatot igénylő körrel lehetne értekezni (habár kétségtelenül léteznek főbb, hosszabb ideje létező részterületek). (d) Az egyes részterületek egymástól jelentősen eltérő sajátosságokat mutatnak, amelyek kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy e tekintetben mennyiben lehet illetve kell egységesebb szabályozásra törekedni.”³

István Olajos: The summary of the research on agricultural land as a natural resource – A mezőgazdasági földre, mint természeti erőforrásra vonatkozó kutatások összefoglalója. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 190-212 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.190

* PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézete

** A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

¹ Szilágyi János Ede: A természeti erőforrások jogának egy lehetséges megközelítése, *Agrár- és Környezetjog*, 2018a/25, 282-293., doi: 10.21029/JAEL.2018.25.270.

² Guillermo J. Cano: *A legal and institutional framework for natural resources management*, FAO Legislative Studies No 9, Rome, FAO, 1975.

³ Szilágyi 2018a, 293.

A mezőgazdasági földre vonatkozó tanulmányok dogmatikájával, annak történelmi gyökereivel foglalkozik *Petrasovszky Anna*, aki a XIX. század eleji természetjogban találja meg a terület dogmatikai megközelítésének alapjait.

Az állam gazdasági jellegű eszközei, tárgyai közé, melyeken vagyongazdálkodási jogot gyakorol, az alábbi tárgyak tartoznak: „*Azok javak, amelyeket a természetjog a ius politicae állami jogkör esetében még az erényetikából kölcsönözött kategóriák mentén az életfeltételek alapvető, hasznos és gyönyörködtető dolgaiként csoportosít, a ius circa bona civitatis jogkör esetében már gazdasági szempontú értelmezésben jelennek meg. Úgy tekint rájuk, mint a gazdaság által előállított javak és szolgáltatások forrásaira. Tipizálásuk koordinátája pedig az, hogy az állambatalom milyen mértékben terjed ki rájuk, milyen elvek szerint rendelkezhet velük. A természetjog az eudaimonizmus elve alapján vallja, hogy a gazdasági javaknak a közjót kell szolgálniuk. A bona in civitate fogalma alatt így a természetjog olyan javakat ért, amelyek az állam céljának megvalósítására alkalmas eszközöként szolgálhatnak. A bona civitatis körébe tartozó javakként hasznosítható természeti erőforrások feletti rendelkezést a természetjog éppen ezért állami jogkörként értelmezi, annak jellegét és a gyakorlására vonatkozó elveket az állam vagyongazdálkodási jogkörének (ius circa bona civitatis) tárgyalása során vizsgálja. Az állam területén fellelhető javakon (bona in civitate) a természetjog legtágabb értelemben hangsúlyosan dolgokat ért, ezzel is kifejezve azt, hogy ide személyek nem tartoznak. A tulajdonjogon alapuló megközelítés a valaki uralma alatt lévő javak (bona propria), illetve az úgynevezett elfekvő (bona iacentia), vagy más néven uralom alatt nem álló (bona adespota) javak között tesz különbséget. A ius circa bona civitatis gyakorlását alapvetően befolyásolja a közjavak (bona publica) és képező magánjavaknak (bona privata) közötti különbségtétel. Szintén az állami jogkör gyakorlása szempontjából fontos a közjavak további differenciálása. Így a közjavak körében egyfelől olyan javakat különböztet meg, amelyek bár mindenki tulajdonát képezik, mégis egyes személyek használatában állnak, mint például a folyók, folyópartok, hegyek, utak stb. Másfelől olyan dolgokat, amelyek nem állnak az egyes személyek használatában, de valamennyi polgárt megilletik az állam úgynevezett patrimonális vagyoneként (patrimonium civitatis) nevez meg. Ilyennek tekinti a középületeket, köztelkeket, tavakat, bányakincseket. A javaknak ezt a kategóriáját sorolja abhoz, amit általában kincstári vagyonnak (bona Camerae) hívnak, illetve amelyek a monarchikus államokban a korona-javak (bona coronalia), a köztársaságokban pedig nemzeti vagyon (bona nationalia) elnevezéssel ismertek”.⁴*

A közvagyon feletti jogkörgyakorlás kapcsán az állami feladatokat az alábbiak szerint foglalja össze: „*A közvagyon természetéből adódik, hogy az állambatalom gyakorlója e vagyont kizárólagosan és sajátjaként oly módon birtokolhatja, hogy ezáltal képes legyen az állam polgárait minden sérelemmel szemben megvédeni. E vagyonból a polgárok használatában saját céljaira csak szükséges mértékben fordíthat. A közvagyon elsődleges célja ugyanis az állam biztonságának megteremtése és védelme, mindemellett pedig további cél a polgárok közösségének használata, s csak ez után következhet az, hogy az állambatalom gyakorlója saját céljaira szükséges mértékben eszközöket igényelhesen a közvagyonból. Az ezen kívül fennmaradó javakat az egyenlő jogosultság figyelembe vételével a köz rendelkezésére kell bocsátania. A közvagyon bizonyos részének a polgárokat kizáró esetleges állami használata az állami vagyongazdálkodás patrimonális jellegéből adódik, mely az állam területi felségjogával (ius territorii) függ össze. Ekkor szintén az állam célja az irányadó, ugyanis az állam céljából következik, hogy az államszféra gyakorlója a közvagyonból*

⁴ Petrasovszky Anna: Establishing the protection of natural resources by the state in 19th century natural law, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23, 140., doi: 10.21029/JAEL.2017.23.117.

bizonyos részt az állam rendeltetésével összeegyeztethető módon saját céljaira elkülönítsen és arra fordítson, sőt kellő megfontolás után – tehát nem önkényes döntése alapján – a közvagyonnal más módon is rendelkezhet, például értékesítheti azt.”⁵

További differenciálódás jelentenek a regálé jövedelmek: „E kizárólagos hasznvételi jogkörbe tartozó tárgyak változatos természete különféle pénzügyi bevételeket jelent a következő jogcímenek: vadászati jog (*ius venationis*), erdészeti jog (*ius forestale*), bányászati jog (*ius montanum*), a kincstalálás joga (*ius in thesauros*), a postáztatás joga (*ius postarum*). E jogok olyan esetben is megilletik az államot, amikor egy magántulajdonban lévő vagyont állami hasznbérletnek nyilvánítanak. Az általános igazgatás (*politica*) a gyakorlatban megkívánhatja, hogy a regálé jövedelmek, amelyek egyébként pénzügyi megfontolásból tartoznak állami hatáskörbe, magánszemélyek kezelésébe is átkerülhessenek.”⁶ E vagyon kezelése során az állam az alábbi elveket követi: „1) saját vagyonán korlátlan tulajdonjog (*ius dominii illimitati*), amiről az uralkodó saját döntése alapján kizárólagosan rendelkezhet, korlátlansága pedig abban nyilvánul meg, hogy az ezzel való rendelkezés joga nem esik az állam igazgatását meghatározó törvények alá (*quia legibus regiminis non subest*); 2) az uralkodói kincstári vagyon feletti hasznélvezeti jog (*ius utendi et fruendi in bonis fiscalibus*), amely szerint e jövedelmeket saját, szükséges mértékű fenntartási költségeire fordíthatja, s e jog gyakorlásakor a saját hasznát veheti figyelembe; 3) az államkincstár igazgatásának joga (*ius aerarii administrandi*), amikor az uralkodó döntése folytán az állami közvagyon közcélokra való felhasználása történik.”⁷

Az említett regálé jövedelmek közt említhető a bányajog, melynek a kutatás keretében egy történeti, és egy hatályos jogi összefoglaló is készült a kutatás keretében. A Gedeon Magdolna által folytatott történeti kutatás legfontosabb eredménye, hogy a patrimoniális királyság idején az ásványkincsek kitermelésének joga királyi felségjog, majd a rendi monarchia idején válik regálé joggá, amikor a kitermelés hasznából a korona részesedik. A 17. században megtörténik a kísérlet a királyi Magyarországon a bányászati szabályok központi kodifikációjára, ez azonban sértette a bányavárosok autonómiáját, és szabályai a helyi bányászati szokásjog háttérjogszabályaként érvényesültek. A XX. században a föld méhének kincsei állami tulajdonná váltak, melyeket az arra felhatalmazott koncesszió jogosultja termelhet ki meghatározott időre.⁸

A hatályos jogról szóló tanulmányban Kocsis Bianka a környezetvédelem és a bányaművelés viszonyban jellemezte a bányajog legfontosabb szabályait. A terület szabályozási pontjainak felvillantása után a két terület metszéspontjában keletkezett uniós jogot vizsgálva az alábbi megállapításokat tette: „A bányászati tevékenység és a környezetvédelem között alapvetően egy ellentét húzódik, amelynek feloldása a vonatkozó jogalkotásban is érezhető hatását, és amely egyfajta akadályt képez a természeti erőforrások védelmére irányuló kötelezettség teljesítésének. Úgy gondolom, hogy e hipotézis a fent leírtak alapján igazolást nyert. Az ismertetett jogesetektől egyértelműen látszik, hogy a bányászati tevékenység folytatása számos esetben sérthet környezeti érdekeket és megmutatkozik például:

⁵ Petrasovszky 2017, 142.

⁶ Petrasovszky 2017, 143.

⁷ Petrasovszky 2017, 144.

⁸ Lásd: Gedeon Magdolna: Die historische Übersicht über das Bergrecht als das Recht der natürlichen Ressource, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23, 5-20., doi: 10.21029/JAEL.2017.23.5.

(a) a hulladékgazdálkodás terén (hiszen a bányászat során keletkező hulladékok, akár csak a visszamaradó kavics kezelése is rendkívül fontos kérdéskör, amely abogyan azt láthattuk, jogvitákhoz is vezethet), (b) a környezetvédelem területén (ezen belül kiemelt terület a vízvédelem, lásd például a vizék jó állapotának biztosításával kapcsolatos uniós jogesetet, vagy a vízhez való alkotmányos alapjog és a tulajdonjog kapcsolata vonatkozásában felmerült német ügyet), (c) a Natura 2000-es területek védelme kapcsán.”⁹

A bányajog, mint a föld méhének kincsei kitermelésének joga, és mint az energiajog egyik forrása kapcsán csak a bevezető tanulmány szintjéig jutottak a kutatások. E kutatási területek szélesítése és mélyítése kutatócsoportunk következő nagy feladata.

A klasszikus földforgalom gyakorlatának, és elméleti kérdéseinek elemzésére több tanulmányi is született. A földforgalom kapcsán *Olajos István* 2017-es tanulmányában azt a kérdést vette vizsgálódásának tárgykörébe, hogy az új földforgalmi törvény hatálybalépésével a mezőgazdasági igazgatási szerv engedélyezése, hogy hat ki a szerződés érvényességére, és az, hogy milyen bíróság előtt, és milyen eljárásban vizsgálják az érvényesség kérdését, annak lesz-e kihatása a döntés kimenetelésre. E mellett vizsgálta a közös tulajdon megszüntetését jelentő adásvétel bírói megítélésére vonatkozó eljárást. Ez utóbbi esetben a Kúria megfelelő és releváns ítélkezési gyakorlatát mutatta be, mely szerint csak az számít a közös tulajdon megszüntetésének, ha az adásvétel végén, a szóban forgó ingatlannak egy tulajdonosa marad. Az érvényesség kérdésének vizsgálata kapcsán a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságokon felmerült érvényességi eseteket vizsgált. Megállapította, hogy aki saját felróható magatartása eredményeképpen támadja meg a később érvénytelenné vált szerződést, az a szerződés érvénytelenségére nem hivatkozhat. Egy másik eset eredményének elemzésekor azonban megállapította, hogy jogszabálysértő az a szerződés, ahol a felek nem jelölik meg a vevő az eset összes körülményeiből megállapítható elővásárlási jogát.¹⁰

Nagy Adrienn az előző kérdés eljárási vetületeit elemzi. Ha a felek közötti szerződés semmissége ügyében a közigazgatási per eredménytelenül zajlott le, a feleknek az anyagi jogerő és a tényállás szabad mérlegelésével kapcsolatos elvek alkalmazásával joga van-e a szerződés semmisségére vonatkozó polgári per indítására? A cikkben a szerző nagyszerűen elemzi a keresetlevél és annak tartalmi kötöttsége, és jogcímhez kötöttsége közötti különbségeket a Pp. és Kp. hatálya alatt. A feltett kérdésre a választát a cikk zárlatában a következőkben összegzi: „Az eljárásjogi reformok után is elmondható, hogy a Földforgalmi törvény által lehetővé tett párhuzamos eljárások megindításának problematikája továbbra sem válaszolható meg egyértelműen. Eljárásjogi szempontból nincs akadálya annak, hogy akár ugyanazon jogállítással a közigazgatási per jogerős lezárását követően a sérelmet szenvedett fél polgári pert kezdeményezzen a szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt. Ugyanakkor azonos tényállás mellett a polgári bíróság nem juthat a közigazgatási bíróságtól eltérő jogi következtetésre. Az viszont előfordulhat, hogy a polgári perben – a per eltérő jellegére is figyelemmel –

⁹ Bianka Kocsis: Mining Law, as traditional, land related part of the Law of Natural Resources, *Agrár- és Környezetjog* 2017/23, 48., doi: 10.21029/JAEL.2017.23.36.

¹⁰ Olajos István: The acquisition and the right of use of agricultural lands,..., *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23, 91-116., doi: 10.21029/JAEL.2017.23.91.

felmerülnek olyan új tények, melyeket a hatóság a közigazgatási eljárásban, és az azt követő közigazgatási perben a bíróság sem vizsgál, és melyek eltérő jogi minősítést eredményezhetnek.”¹¹

A földforgalom uniós és nemzetközi jogi vizsgálatával foglalkozik Szilágyi János Ede 2017-ben megjelent cikke. A szerző tulajdonszerzésre vonatkozó magyar tagállami fenntartás kérdésének vizsgálatát követően, a uniós alapszabadságok érvényesülésének tekintetében, valamint az Alapjogi Charta szellemében pozitív és negatív integrációs modellként, ismerteti az uniós szervek gyakorlatát, és hozzáállását a magyar földforgalmi törvény előírásaihoz. E modell alapvető megállapítása, hogy „nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet, azonban az EUB vonatkozó gyakorlata némileg árnyalja (kiegészítette) mindezt, kijelentve azt, hogy bár a tagállamok jogosultak tulajdoni viszonyaikat önállóan kialakítani, e viszonyok szabályozása során azonban nem zárhatják ki az EU által biztosított gazdasági szabadságok – témánk szempontjából: tőke- és személyek szabad mozgásának – érvényesülését.”¹²

Szilágyi a vonatkozó uniós esetjogot a következőképpen összegezte: „...Az EUB szigorúan ügyel arra, hogy a nemzeti jog az uniós polgárok között ne tegyen különbséget állampolgárságuk alapján. ... Az EUB értelmezése szerint a személyek szabad mozgásának és a tőke szabad mozgásának szabályai kapcsán a nemzeti elbánás elvének tiszteletben tartásán túl egy nemzeti jog csak abban az esetben felel meg az EU jogának, ha az jogszerűnek minősített közérdekű célt szolgál, és a korlátozó nemzeti intézkedés nem helyettesíthető a tőke szabad áramlását kevésbé korlátozó intézkedéssel.”¹³

A magyar kötelezettségzegési eljárásokban az un. átfogó ügyben az alábbi konkrét intézkedések uniós jogba ütközését vitatják: „(a) a jogi személyek szerzésképtelensége és átalakulási tilalma, (b) a földművesek szakismereti követelménye, (c) a külföldön megszerzett gyakorlat el nem ismerhetősége, (d) a személyes művelési kötelezettség, illetve az Európai Bizottság kétségbe vonja (e) az adásvételi szerződések előzetes jóváhagyására vonatkozó feltételek objektivitását is.”¹⁴

Ezzel szemben a haszonélvezeti ügyben a végső döntését is megalapozó főtanácsnoki indítványt az alábbiakban összegzi: „e szabályozás és az annak alapján hozott törlési határozatok ellentétesek a tőke szabad mozgásával. Ugyanis azon követelmény, amely szerint az ilyen jogokat közeli hozzátartozók között kell létesíteni, közvetett hátrányos megkülönböztetést hoz létre más tagállamok állampolgáraival szemben, és e követelmény a magyar kormány által előadott célkitűzések egyikével sem igazolható.”¹⁵ Tanulmányában Szilágyi kritikájának lényege, hogy a főtanácsnok nem veszi észre a meglévő pozitív integrációs modell szerepét, és a haszonélvezet összekeveri a haszonbérlet jogintézményeivel.

¹¹ Nagy Adrienn: Változások a földforgalmi törvényhez kapcsolódó bírósági joggyakorlatban az eljárásjogi törvények reformja után, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/25, megjelenés alatt.

¹² Szilágyi János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23, 154., doi: 10.21029/JAEL.2017.23.148.

¹³ Szilágyi 2017, 156.

¹⁴ Szilágyi 2017, 159.

¹⁵ Szilágyi 2017, 161.

A pozitív integrációs modellre például az Európai parlament földkoncentrációról szóló jelentését tekinti.¹⁶ A jelentés számos cselekvési javaslatát az alábbiakban foglalja össze: „*az Európai Parlament (a) úgy véli, hogy a helyi közösségeknek részt kell venniük a földhasználatra vonatkozó döntésekben. (b) Az Európai Parlament kéri, hogy a helyi hatóságok és a mezőgazdasági termelők szervezeteivel együttműködésben biztosítsanak különleges védelmet a mezőgazdasági területeknek annak lehetővé tétele érdekében, hogy szabályozzák a mezőgazdasági földterületek értékesítését, használatát és bérbeadását az élelmezésbiztonság ... érdekében*’ (c) Továbbá az Európai Parlament – többek között – felbújja az Európai Bizottságot, hogy (c1) hozzon létre a termőföldek koncentrációja és birtokjogi viszonyai szintjére vonatkozó információk és adatok gyűjtésére irányuló megfigyelőszolgálatot Unió-szerte’; (c2) rendszeres időközönként tegyen jelentést a Tanácsnak és a Parlamentnek a földhasználatról, az árakkal, valamint a földtulajdont és a föld bérletét szabályozó nemzeti politikákkal és jogszabályokkal kapcsolatos helyzetről, valamint arra, hogy tegyen jelentést a Világélelmezés-biztonsági Bizottságnak”¹⁷

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát vizsgálta Marinkás György 2018-ban megjelent tanulmányában¹⁸ földforgalmi bevezető után a kártérítés, földrendezés, környezetvédelem és az öröklés témaköreiben vizsgálta az emberi jogi bíróság joggyakorlatát. A vizsgálat szempontjait tekintve, a tagállami gyakorlat a tisztességes eljárásnak való megfelelése, és a tulajdonelvonás jogszerűsége szempontjából vizsgálta. A tisztességes eljárás vizsgálati szempontjai: „*az államoknak széles mérlegelési jogköre van azt illetően, hogy a bírói felülvizsgálat milyen szabályok szerint zajlik, milyen bizonyítékok benyújtását követelik meg*”¹⁹ „*[A]z ésszerű időn túli mértékben elbűszódó eljárások miatt bekövetkező jogsérelem*.”²⁰ A tulajdonelvonás kapcsán a vizsgált szempontok a következők voltak: „*Az EJEB tulajdonelvonással kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlata, amely elsősorban a kárpótlási és az öröklési ügyekben került előtérbe megköveteli, hogy a tulajdontól való megfosztás törvényen alapuljon, törvényes célra irányuljon és arányos legyen*.”²¹

A nemzetközi jog tekintetében Szilágyi 2018-ban megjelent első tanulmányában²² az EU és harmadik országok között megkötött kereskedelmi egyezményeket vizsgálja abból a szempontból, hogy e nemzetközi egyezmények hogyan befolyásolják a földforgalmat. Jogi elemzőként először vizsgálja az EU és Japán, Szingapúr, Vietnám, és Kanada között létrejött egyezmények hatásait a határon átnyúló tulajdonszerzésekre. Konklúziójában az alábbi megállapításokat teszi: „*Meglátásunk szerint a tanulmányunk sok potenciális kutatási témára ráirányíthatja a figyelmet, és arra is, hogy a*

¹⁶ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8- 0119/2017, (2017.03.30.).

¹⁷ Szilágyi 2017, 163.

¹⁸ Marinkás György: *Certain Aspects of the Agricultural Land Related Case Law of the European Court of Human Rights*, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/24, 99-134., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.99.

¹⁹ Marinkás 2018, 114.

²⁰ Marinkás 2018, 114.

²¹ Marinkás 2018, 115.

²² Szilágyi János Ede: *The international investment treaties and the Hungarian transfer law*, *Agrár és Környezetjog*, 2018b/24, 194-222., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194.

mezőgazdasági földek határon átnyúló földszerzésének kérdése nagyon sokféleképpen ragadható meg a nemzetközi beruházási megállapodásokban. Meglátásunk szerint az adott védett, kiszolgált érdek dönti el azt, hogy e megközelítések közül melyik a célravezető. A tanulmány – több más mellett – nem foglalkozott ugyanakkor azon lényeges kérdéssel, hogy vajon a XXI. században mennyire helyes a határon átnyúló földszerzési kérdéseket ennyire tisztán beruházási kérdésként kezelni, s hogy helyette milyen más alternatívák adódhatnak. Vagyis, jelen tanulmány tárgya még igen csak nagy lehetőséget jelenthet további tudományos kutatások számára.”²³

Kutatásaink kiterjedtek a jogi kutatás klasszikus területeire is. A közjogi jellegű tanulmányok kapcsán kiemelendő Nagy Zoltán 2018-ban írt tanulmánya,²⁴ ahol a pénzügyi jogász szerző a pénzügy és gazdaságpolitika látószögéből elemzi a közvetett és közvetlen agrártámogatások, valamint a vidékfejlesztési támogatások rendszerét. Összegző jellegű megállapításai a következők: „A támogatáspolitikai összetett, több jogterületet érintő szabályrendszer, amely a jogtudományi kutatások mellett egyes szaktudományok kutatási területét is érinti. A támogatáspolitikai azonban egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a gazdasági és társadalmi folyamatokban. Mindezekre tekintettel a jogi szabályozásban is változtatásra van szükség.”²⁵

A támogatások rendszerére vonatkozóan kiemeli, hogy: „Egységes támogatási törvényt kellene elfogadni, amelyben részletesen szabályozni kellene az eljárásrendet általános jelleggel, amit kiegészítenének az egyes ágazati szabályok. Erősíteni kellene továbbá a közjogi szabályozást a támogatások esetében, mivel sok esetben a közpénzek magánpénzzé konvertálódnak, ami nagymértékben indokolja ezt. A támogatások gazdaságpolitikai és társadalmi célokat hordoznak, amelynek érvényesítése érdekében a közjogi szabályok a leghatékonyabbak és a legjobb megoldási lehetőséget jelentik. A közjogi szabályozáson belül fontos lenne a szerződéses viszonyok új közjogi szerződéses keretek közé szorítása és az ellenőrzés erősítése szigorúbb jogkövetkezményekkel, hogy a visszaélések, visszaesőzítőhatók legyenek, és a támogatások elérjék a céljukat.”²⁶

Az agrár-és vidékfejlesztési támogatásokkal kapcsolatban megállapítja, hogy „Mindezek az általános megállapítások fokozottan érvényesek az agrártámogatásokra is. A tanulmány többféle problémát vet fel a vidékfejlesztéssel és az agrárgazdálkodással kapcsolatban. A problémákat természetesen nem orvosolhatja csak a támogatáspolitikai, de fontos megoldási lehetőséget kínál ezen a területen, ezért kell az elemzések fókuszába állítani ezt a területet. A vidéki élet és az agrártermelés szorosan összekapcsolódik, ezért komplexen kell kezelni a területet támogatási szempontból. Stratégiai kiemelt terület nem csak Magyarország, hanem az Európai Unió számára is.”²⁷

A közjog területére, mint vizsgálati szempontokra esik Csák Csilla tanulmánya,²⁸ mely az Alkotmánybíróság gyakorlatából elemzi az állam, mint szükségképpen törvényes örökös, és a végrendeleti örökös helyzetét a földforgalmi törvény hatálya alá

²³ Szilágyi 2018b, 207.

²⁴ Nagy Zoltán: The regulation of financial support in particular for agricultural support, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/24, 135-163., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.135.

²⁵ Nagy 2018, 147.

²⁶ Nagy 2018, 147.

²⁷ Nagy 2018, 147.

²⁸ Csák Csilla: Constitutional issues of land transactions regulation, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/24, 5-32., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5.

tartozó végrendeleti öröklés esetén. A környezetjog és az agrárjog, valamint a hazai és uniós jog helyzetére egyaránt hatást gyakorló kérdés a tanulmány második részében elemzett NATURA 2000 területek használatának kérdését elemző alkotmánybíróági gyakorlat értelmezése. A vagyoni kompenzáció kérdésében a célszerűségi szempontokat előtérbe helyező tanulmány a következő következtetésre jut: „*Célszerűnek mutatkozik az a megoldás, mely szerint külön kellene kezelni a különböző időhatállyal készült végintézkedéseket. A pénzügyi kompenzáció lehetőségére tekintettel az időhatárt vagy a földforgalmi törvény hatályba lépése vagy a pénzügyi kompenzációt bevezető szabályozás hatályához kellene kötni. Ennek megfelelően eltérő szabályozás alá kell helyezni a végintézkedések megítélését.*”²⁹

A passzív és aktív öröklési jog, mint alapjog értelmezése kapcsán a szerző felveti: „*az öröklés jogintézményének sui generis szabályanyagát kellene megalkotni. A mezőgazdasági vagyon (föld, mezőgazdasági üzem) egyben tartása és a birtokpolitikai elveknek megfelelő működtetése minden állam elemi érdeke. Ennek megfelelően a nyugati-európai államok megalkották a speciális földöröklési normáikat, biztosítva ezáltal a mezőgazdasági vagyon elemek szakszerű működtetését, illetőleg egyben tartását és a hagyatékat nem öröklő örökösök vagyoni ellentételezésének a szabályait is.*”³⁰

A NATURA 2000 területek speciális szabályozásának kiterjesztését sürgeti a magántulajdonban álló területekre is, ugyanis: „*Az állami tulajdonban álló Natura 2000 területekre irányadó szabályozás szerint a környezetvédelmi és természetvédelmi szempontok a mennyiségi és minőségi védelem során érvényesülnek, annak garanciális feltételei adottak, az ellenőrzési folyamat biztosított. Az állami tulajdonban álló területek hasznosítása során az állammal jogviszonyba kerülő személyek esetén is ehhez igazodó módon érvényesül a szabályozás, a védelmi szint fenntartásának szabályozási feltételei fennállnak. Az állami tulajdonból azonban magántulajdonba kerülő földterületek, magántulajdonból történő továbbértékesítése és hasznosítása (pl. hasznóbérlete) során azonban nincs olyan rendelkezés, amely a természeti állapot megőrzését szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék, valamint a természetvédelmi célú vagyonkezelés érvényesülését biztosítaná. A magántulajdonban levő földterületek hasznosítására vonatkozó földhasználati szabályozás egyedül a gyepterületek (rét, legelő) esetén került megalkotásra, más művelési ágak esetén ilyen speciális szabályozásról nem beszélhetünk, ezek a területek az általános földhasználati szabályozás hatálya alá tartoznak.*”³¹

A magán-és közjog határán elhelyezkedő speciális természetvédelmi jellegű vagyonkezelői jog szempontjából elemzi a Csák Csilla által értelmezett NATURA 2000 területekre vonatkozó vagyonkezelői jogot Olajos István 2018. évi második tanulmányában.³²

A szerző kategorikusan állást foglal az állami vagyonkezelés és a magántulajdonú területeken történő földhasználat kérdésében: „*A jövő generáció érdekeit nem a nagymértékű állami földtulajdon, hanem az egységesen kezelt magánföldtulajdon és – földhasználat biztosítja. Az állam akkor tudja megvédeni a jövő generációk érdekeit,*

²⁹ Csák 2018, 114.

³⁰ Csák 2018, 114.

³¹ Csák 2018, 117.

³² Olajos István: The special asset management right of nature conservation areas, the principal of the prohibition of regression and the conflict with the ownership right in connection with the management of state-owned areas, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/25, megjelenés alatt.

ha a generációváltás kapcsán is alkot olyan szabályokat, amelyek ezen egység fenntartásához és a kialakított birtokszerkezet védelméhez járulnak hozzá. Konkrétan a föld öröklése kapcsán nem engedi a kialakított birtoktestek felosztását és a használható birtokszerkezet megbontását. Ehhez azonban nem állami földkezelő szervezetek fenntartása, hanem jól átgondolt és következetesen alkalmazott földöröklési rendszer érvényesítése szükséges.”³³

A polgári jogi megközelítés fontosságát számos tanulmány megszületése igazolja. A polgári jogász Juhász Ágnes és Pusztahelyi Réka szerzőpáros 2018-ban megjelent tanulmányában³⁴ a Kát. gyakorlati alkalmazásának jogeseteivel támasztja alá a konstitutív hatályú bejegyzés, és a közhitelesség alapelvei, valamint a helyesbítés közigazgatási jogintézményei, a hivatalból történő kijavítás, és a felügyeleti eljárás ellentmondásait.

Kutatásaik megállapításait az alábbiakban összegzik: „Megállapításunk az, hogy a helyesbítés kifejezés nem takar új önálló eljárási formát, amely az ingatlan-nyilvántartási hatóság számára a nyilvánvalóan valósággal ellentétes nyilvántartási-tartalom korrigálását biztosíthatná. Erőrekeljük viszont eközben azt a hiányosságot, hogy sem az ingatlan-nyilvántartási jogszabályokban (így az Inyvt.-ben sem), és sem a Ptk.-ban rögzített „helyesbítési szabályok” nem fednek le egyértelműen minden olyan esetet, amikor a nyilvántartási tartalom a valóságtól eltér, nem megfelelő vagy helytelen. További megállapításunk az, hogy bár alapvetően jogalkotói döntés, hogy a nyilvántartási tartalom általános értelemben vett helyesbítését, annak egyes eseteit hatóság vagy bíróság hatáskörébe utalja, azonban minden esetben szükségképpen figyelembe kell venni az időközben jöbisműen, a nyilvántartás rögzített tartalmában bízó jogot szerzők jogvédelmét. Ahogyan kibontakoznak a bírói gyakorlatban a közigazgatási és a törlési per elhatárolási szempontjai, úgy azzal együtt mindinkább letisztul az, hogy mi a funkciója a közigazgatási szerv helyett a bírói hatáskörbe helyezett ezen kereseteknek. A fenti esetekből és szakirodalmi álláspontokból kitévnik, hogy egyrészt a törlési és a közigazgatási per rendelkezéseit nem lehet az alapeljárás és az ingatlan-nyilvántartás működésének speciális vonásaitól elrugaszkodva értelmezni. Szintén megállapíthatjuk, hogy bár a Ptk. a magánjog kódexe, de a közhiteles hatósági nyilvántartás valamennyi jellegzetességét meghatározó szabályokat befogadni nem képes, hiszen azok az Ákr. omnipotenciája alatt működnek.”³⁵

Szintén a magánjogi nézőpont érvényesül Juhász Ágnes és Olajos István 2018-ban megjelent tanulmányában, ahol arra a kérdésre keres választ, hogy a már megkötött, de mezőgazdasági igazgatási szervek még jóvá nem hagyott, átruházás (közjogi váromány) alapján milyen esetben minősül jogszerűnek, a közjogi váromány alapján birtokba lépett leendő tulajdonos földhasználat. A kérdéskör kapcsán elemzik az átruházás dinamikáját a joggyakorlás szempontjából, értékelve a földforgalmi szabályozás ellentmondásait.³⁶

³³ Olajos 2018, 22.

³⁴ Juhász Ágnes – Pusztahelyi Réka: Registration of real estates from a civil law viewpoint, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/24, 61-98., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.61.

³⁵ Juhász –Pusztahelyi 2018, 80.

³⁶ Juhász Ágnes – Olajos István: The relation between the land use register and the real estate registration proceeding, with regard to the justification of the lawful land use, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/24, 164-193., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.164.

A szerződés dinamikájával kapcsolatosan a szerzőtársak megállapítják: „a birtokba lépő, de még tulajdont nem szerző várományos a prioritás sorrendjében megelőzi a már a dologával rendelkező, és a vételárat is kifizető tulajdonost, tehát a korlátozott rendelkezési jog kivételével várományosunk rendelkezik a használat és a hasznok szedésének jogosultságával, az átruházás kivételével rendelkezhet az adásvétel tárgyával, harmadik személyekkel szemben vindikációs joga van, és a prioritása e jog érvényesítéséhez nagyobb, mint az eredeti tulajdonosé. Amennyiben érvényes a részesművelési megállapodás, a felek mindenki mást, a szerződésben szereplő felek közül kizártak, tehát csak neki van joga a támogatási kérelem benyújtására.”³⁷

A közjogi váromány fogalmát a következőképpen határozzák meg: „...a közjogi váromány egy megelőző státus, amikor a felek a tulajdon átruházásban megegyezettek, a revő birtokba lépett, azonban tulajdonszerzése még feltételes, mert közjogilag a tulajdonszerzéshez még kell a mezőgazdasági igazgatási szerv záradéka a biztonsági okmányra készült eredeti okiratra. A közjogi várománynál, a klasszikus polgári jogi, Eörsi előző idézett művében végigelemzett dogmatika szerint érvényesül a használat, és a hasznok szedésére vonatkozó jog, a kárveszélyt ő viseli, és a igény érvényesítéshez szükséges prioritása erősebb az eladó hasonló jogához képest.”³⁸

A kutatás egyik sarkalatos kérdése a mező-és erdőgazdasági földek öröklésének rendezése. Hornyák Zsófia 208-as cikkében,³⁹ tekintettel az Alkotmánybíróság 2017 év végi döntéseire, a jelenlegi szabályok gyökeres reformjára tesz javaslatot a birtokpolitikai irányelvek, és néhány, jól működő külföldi gyakorlat szellemében.

A törvényes öröklés átalakítására tett javaslatok alapja a következő: „A mezőgazdasági földek tekintetében a különös öröklési szabályok lefektetése során a fő célnak annak kellene lennie, hogy a mezőgazdasági föld egyben, lehetőleg egy kézben maradjon, ne történjen meg a területek felaprózódása. Így tehát ideális esetben egy örökös lenne az, aki természetben átveszi a földet. A törvényes öröklés rendjében azt az örököst kellene előnyben részesíteni, aki kötődik a földhöz.”⁴⁰

A végrendeleti öröklésre vonatkozó szabályokra vonatkozó reformok legfontosabb pontjai: „A végintézkedés útján történő öröklésre megfogalmaz a földforgalmi törvény külön rendelkezéseket, ám azokat is javasoljuk cizellálni annak érdekében, hogy az örökösök akarata minél inkább érvényesülhessen, valamint az általunk felvázolt lehetséges új agráröröklési rendszerben a törvényes öröklésnél lefektetettekhez is közelítsen.”⁴¹ Az új szabályozás kialakítása során „abból kell kiindulnunk, hogy az örökösök végrendeletében kit is jelölt meg örökösöként, és amennyiben ez a személy nem felel meg a földművelés válás feltételeinek, akkor számára jogszabályban biztosítani kellene egy határidőt, amely alatt teljesítheti ezen kritériumokat. Amennyiben ezt vállalja az örökös, akkor ideiglenes hatályú hagyatékátadással a hagyatékba tartozó mezőgazdasági földet a használatába kellene adni annak érdekében, hogy a gazdálkodás folyamatos legyen, és a tulajdonszerzéshez szükséges feltételek teljesítéséig is legyen művelés az adott területen.”⁴²

³⁷ Juhász – Olajos 2018, 176.

³⁸ Juhász – Olajos 2018, 176.

³⁹ Hornyák Zsófia: Továbbfejlesztési irányok: földöröklés, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/25, megjelenés alatt.

⁴⁰ Hornyák 2018, megjelenés alatt.

⁴¹ Hornyák 2018, megjelenés alatt.

⁴² Hornyák 2018, megjelenés alatt.

Földhöz kötődő kutatásaink méltalanul elhanyagolt területe a büntetőjog. E terület művelői közül *Udvarhelyi Bence* a mező- és erdőgazdasági föld jogellenes megszerzésének tényállását elemzi részleteiben. A hagyományos elemzés mellett a tanulmány arra is választ keres, hogy mi a Zstv. és az említett büntetőjogi tényállás viszonya, valamint miért nem indulnak eljárások az adott tényállás megsértői ellen.⁴³

A fenti kérdésre a választ a szerző az alábbiakban fogalmazta meg: „A tényállással kapcsolatban ugyanis a gyakorlatban számos bizonyítási nehézség merült fel, ami elsősorban a semmis szerződések büntetőjogi megítélésének problematikájára vezethető vissza. A tényállás ugyanis nem foglal állást abban a kérdésben, hogy az érintett szerződést a büntetőeljárást megelőzően egy polgári peres ítéletben kell-e semmissé nyilvánítani, vagy pedig a büntetőügyben kell-e a bírónak polgári jogi kérdésben állást foglalnia. A két megoldási lehetőség közül mindkettő komoly hátrányokkal járna. Amennyiben a kérdéses szerződés semmisségét előzetesen egy polgári bíróságnak kellene megállapítania, az a büntetőeljárás időbeli elbúzdását vonná maga után, ami nem állna összhangban a jogintézmény céljával. Amennyiben viszont a semmisséget a büntetőeljárás kereteiben kellene megállapítani, a bírónak egy olyan kérdésben kellene állást foglalnia, amely az ítélezési tevékenységétől távol áll, és amitől – a polgári jogi igény megállapításához hasonlóan – a büntetőbírók joggal ódzkodnak.”⁴⁴

Görgényi Iлона környezetjogi büntetőjogról írt összefoglaló tanulmányában⁴⁵ a jogi fellépésszervezőként fogalmazza meg a környezetjogi büntetőjog céljait, elemzi a környezetvédelmi büntetőjog által elvárt intézkedések szerepét az uniós jogalkotás tükrében, górcső alá veszi a hatályos büntetőjogi tényállásokat az összehasonlító jogi szempontokat is figyelembe véve és megállapítja a jogterület előtt álló kihívásokat. A kihívások, melyek közül kiemelendők a jogalkalmazók közötti létrehozandó, a jobb felderítést segítő alábbi hálózatok: „(a) IMPEL, a Környezeti jog végrehajtásának és alkalmazásának elősegítésére létrehozott európai uniós hálózat, (b) ENPE, az Ügyészek Európai Környezetvédelmi Hálózata, (c) EUFJE, a Bírók Európai Uniós Környezetvédelmi Fóruma, (d) EnviCrimeNet, a környezeti bűnözés elleni küzdelemre összpontosító rendőrök hálózata.”⁴⁶ „Valamint a LIFE Program, mely 2018-ban az alábbi bűncselekmények kiemelt vizsgálatát kezdeményezi: (a) a vadon élő állatokkal és növényekkel való illegális kereskedelem, (b) a vadon élő állatokkal és növényekkel kapcsolatos bűncselekmények, (c) a hulladékkal kapcsolatos bűncselekmények, (d) a vízszennyezés és/vagy illegális vízkivétel (e) a levegőszennyezés.”⁴⁷ A területhez kötődő bizonyos tényállások és a hozzá köthető tagállami büntetőjogi fellépés jelentőségét jól kiemeli a tanulmány zárlatában elemzett megállapítás: „Hasonlóan az ENSZ Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Bizottságának határozata”⁴⁸

⁴³ Udvarhelyi Bence: Mezőgazdasági föld jogellenes megszerzése, zsebszerződések, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/25, megjelenés alatt.

⁴⁴ Udvarhelyi 2018, megjelenés alatt.

⁴⁵ Görgényi Iлона: Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel, *Agrár- és Környezetjog*, 2018/25, megjelenés alatt.

⁴⁶ Görgényi 2018, megjelenés alatt.

⁴⁷ Görgényi 2018, megjelenés alatt.

⁴⁸ The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice – Resolution 23/1 (2014) on strengthening a targeted crime prevention and criminal justice response to combat illicit trafficking in forest products, including timber.

arra ösztönözi a tagállamokat, hogy a fatermékek, valamint a vadon élő védett állatok és növények illegális kereskedelmét, amelyben bünszervezeti csoportok is érintettek, súlyos bűncselekményként kezeljék, s ezáltal azonos súlyúnak tekintsék az emberkereskedelemmel és a kábítószerkereskedelemmel”.⁴⁹

A kutatás zárásaként megállapíthatjuk, hogy a természeti erőforrások közül a föld egy olyan terület, mely a jogtudomány minden jelentősebb területére hatással van, és speciális jellegének köszönhetően hozzájárulhat a tudományos kutatás új dimenzióinak feltárásához a jogdogmatika és jogtörténet, az iparjog és energiajog, a klasszikus földforgalom polgári jogi, közjogi valamint európai jogi és nemzetközi jogi határterületein, valamint a büntetőjogban is.

⁴⁹ Görgényi 2018, megjelenés alatt.

György Bertalan PÁ CZAY *
Vrai miel pour les consommateurs Européens!

1. Falsification du miel en grande quantité vient à l'avant

Le 1er Mars de cette année, secteur plutôt modeste mais important de l'agriculture Européenne, l'apiculture a fait l'objet d'une sérieuse célébration. La résolution sur les abeilles, les apiculteurs et le miel nommée "*Résolution sur les perspectives et défis pour le secteur apicole de l'Union Européenne*" (ci-après dénommé: Rapport Miel)¹ a été adoptée à ce moment lors de la session plénière du Parlement Européen. La résolution traite des perspectives et des défis actuels du secteur apicole Européen, en particulier des thèmes qui tirent l'attention des apiculteurs et de leurs organisations de représentation. Alors, le texte couvre la santé des abeilles, le soutien aux apiculteurs, la prévention du falsification de miel et la promotion du miel et des produits d'abeille. Un aspect intéressant et passionnant est l'histoire de la naissance du rapport, parce que de tristes faits l'ont amené. Les apiculteurs Hongrois, Slovènes et Slovaques, sans traitant de la manque d'intérêt à l'époque, ont manifesté devant le siège de la Commission Européenne à Bruxelles et à Budapest contre la falsification massive du miel en Octobre 2015.² La situation des apiculteurs est devenue dramatique, car le prix d'achat du miel est tombé à la moitié des prix de 2013 à la fin de l'année de 2015. Une coalition a ensuite commencé son action commune. Les organisations Européennes de représentation des agriculteurs, des chambres d'agriculture dans certaines États Membres et la Comité des Fermiers et des Coopératives Agricoles Européennes, le COPA-COGECA ont officiellement tourné à la Commission Européenne. Sándor Fazekas, Ministre de l'agriculture de Hongrie, a tenu la question de la falsification du miel à l'ordre du jour du Conseil de l'Agriculture et de la Pêche, qui a été soutenu par d'autres ministres. L'eurodéputé Norbert Erdős a réussi à convaincre la Direction du Commission de l'Agriculture et Développement Rural du PE et à travers eux, l'organe décisionnel politique suprême du PE, la Conférence des Présidents, qu'il est temps de dresser un rapport sur les défis et les perspectives du secteur apicole. Ces mesures étaient presque à la dernière minute, car les prix d'achat du miel au niveau des producteurs sont tombés à un niveau historiquement bas. Par exemple, le prix d'achat de l'excellent miel d'acacia Hongrois a été diminué de 6,6 à 3,3 euros.

György Bertalan Páczay: Vrai miel pour les consommateurs Européens! – Valódi mézet az európai fogyasztóknak!. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 213-243 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.213

* dr. jur., Expert au Parlement Européen.

¹ Texte Français du Rapport Miel peut être trouvé au lien: <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-05> (22.06.2018).

² Reportage Hongrois de l'Euronews au lien: https://www.youtube.com/watch?v=6NDK0GhsT_0 (22.06.2018) sur la manifestation.

doi: 10.21029/JAEL.2018.25.213

620 000 apiculteurs Européens, dont plus de 20 000 Hongrois, ont été menacés, en particulier dans les grands pays producteurs du miel tels que l'Espagne, la Roumanie et la Hongrie, mais aussi en Bulgarie, au Portugal, en France et en Croatie. Le marché Européen du miel est très fragile, car l'UE est autosuffisante pour près de 60% de miel, et cette proportion ne progresse pas mais stagne. Le miel importé de 40%, soit environ 200 000 tonnes par an, était 2,3 fois moins en moyen que le miel produit dans l'UE. Les principaux émetteurs du miel sont la Chine, l'Ukraine, l'Argentine et le Mexique. Autrement, le miel est le sixième aliment le plus adultéré (l'huile d'olive et le poisson occupent les deux premières places³). La falsification cause de sérieux dommages aux apiculteurs Européens et pose des risques pour la santé des consommateurs, par exemple en mettant sur le marché du miel filtré par technologie résine. La falsification du miel et la commercialisation du tel miel enfreigne également la loi parce que le miel falsifié concernant sa composition et sa qualité n'est pas conforme à la définition officielle internationale et Européenne du miel figurant ou bien dans le Codex Alimentarius ou bien dans la Directive Miel.

2. La définition du miel et les méthodes de la falsification

Le Codex Alimentarius (ci-après dénommé: Codex) qui régleme les ingrédients les plus importants des aliments et le niveau de matière étrangère dans ceux-ci, adopté sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (ci-après dénommé: FAO) et de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), détermine la définition du miel. Le miel est la substance naturelle sucrée produite par les abeilles mellifères à partir du nectar de plantes ou à partir de sécrétions provenant de parties vivantes de plantes ou à partir d'excrétions d'insectes butineurs laissées sur les parties vivantes de plantes, que les abeilles butinent, transforment en les combinant avec des substances spécifiques qu'elles sécrètent elles mêmes, déposent, déshydratent, emmagasinent et laissent affiner et mûrir dans les rayons de la ruche.⁴ Le Codex ajoute que le miel consiste essentiellement en différents sucres mais surtout en fructose et en glucose, ainsi qu'en d'autres substances comme des acides organiques, des enzymes et des particules solides provenant de la récolte du miel. Le miel vendu en tant que tel ne doit pas contenir d'ingrédient alimentaire, y compris des additifs alimentaires, et seul du miel pourra y être ajouté.⁵ Le miel ne doit pas avoir de matière, de goût, d'arôme ou de contamination inacceptable provenant de matières étrangères absorbées durant sa transformation et son entreposage. Le miel ne doit pas avoir commencé à fermenter ou être effervescent. Ni le pollen ni les constituants propres au miel ne pourront être éliminés sauf si cette procédure est inévitable lors de l'élimination des matières inorganiques ou organiques étrangères.

³ Cette conclusion figure dans le texte présenté par la Commission de l'Environnement, Santé publique et Sécurité Alimentaire au vote au 5 Décembre 2013 trouvé au lien: <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-06> (22.06.2018).

⁴ Codex Norme pour le Miel (12-1981), Point 2.1 au lien: www.fao.org/input/download/standards/310/cxs_012e.pdf (22.06.2018).

⁵ Codex Norme pour le Miel, Point 3.

Le miel ne doit pas être chauffé ou transformé à un point tel que sa composition essentielle soit changée et/ou que sa qualité s'en trouve altérée. Aucun traitement chimique ou biochimique ne doit être utilisé pour influencer la cristallisation du miel. Le miel ne doit pas être séché à l'extérieur des ruches d'abeilles. Le dernier mais non des moindres, lorsque le miel aura été désigné en fonction de la source florale ou végétale, ou par le nom d'une région géographique ou topologique, le nom du pays où le miel a été produit sera indiqué.⁶

En ce qui concerne l'Union Européenne, la directive 2001/110/CE du Conseil du 20 décembre 2001 relative au miel (ci-après dénommé: Directive Miel) contient la définition du miel.⁷ Selon l'Annexe I de la Directive, le miel est la substance sucrée naturelle produite par les abeilles de l'espèce *Apis mellifera* à partir du nectar de plantes ou des sécrétions provenant de parties vivantes des plantes ou des excréments laissés sur celles-ci par des insectes suceurs, qu'elles butinent, transforment en les combinant avec des matières spécifiques propres, déposent, déshydratent, entreposent et laissent mûrir dans les rayons de la ruche.⁸ La Directive décrit que le miel consiste essentiellement en différents sucres mais surtout en fructose et en glucose, ainsi qu'en autres substances, telles que des acides organiques, des enzymes et des particules solides provenant de la récolte du miel. La loi surligne que le miel, lorsqu'il est commercialisé comme tel ou quand il est utilisé dans un produit quelconque destiné à la consommation humaine, ne doit avoir fait l'objet d'aucune addition de produits alimentaires, y compris les additifs alimentaires, ni d'aucune addition autre que du miel. Le miel doit, dans toute la mesure du possible, être exempt de matières organiques et inorganiques étrangères à sa composition. Il ne doit pas, sous réserve du miel destiné à l'industrie (au point 3 de l'Annexe I), présenter de goût étranger ou d'odeur étrangère, ni avoir commencé à fermenter, ni présenter une acidité modifiée artificiellement, ni avoir été chauffé de manière que les enzymes naturels soient détruits ou considérablement inactivés.⁹ Sans préjudice du miel filtré, aucun pollen ni aucun autre constituant propre au miel ne peut être retiré, sauf si cela est inévitable lors de l'élimination de matières organiques et inorganiques étrangères. La Directive énonce en principe que le ou les pays d'origine où le miel a été récolté sont indiqués sur l'étiquette.¹⁰ Si le miel est originaire de plus d'un État Membre ou de plus d'un pays tiers, l'indication des pays d'origine peut être remplacée par l'une des indications suivantes, selon le cas: «*Mélange de miels originaires de l'Union Européenne*», «*Mélange de miels non originaires de l'Union Européenne*», ou «*Mélange de miels originaires et non originaires de l'Union Européenne*».¹¹

⁶ Codex Norme pour le Miel, Point 6.1.8.

⁷ Le texte en vigueur de la Directive Miel au lien: <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-07> (22.06.2018).

⁸ Directive Miel, Annexe I, Point 1.

⁹ Directive Miel, Annexe II, observations liminaires.

¹⁰ Directive Miel, Article 2 paragraphe (4) point a), première phrase.

¹¹ Directive Miel, Article 2 paragraphe (4) point a), deuxième phrase.

Le lecteur peut constater que les règles de la Directive Miel sont presque identiques à celles du Codex, ce qui n'est pas une coïncidence car le droit de l'UE a pris les normes du Codex.¹² Dans certaines domaines, cependant, il a fait sa propre interprétation. De notre point de vue, l'indication simplifiée est discutable. Si nous reconnaissons que le droit de l'UE doit être compatible avec les règles du Codex, la question se pose de savoir si le système d'indication simplifiée ne contient aucune contradiction et ad absurdum est non-violente. Si le nom d'un miel appartient à une source végétale ou à une région géographique, je ne pense pas que l'étiquette simplifiée devrait être utilisée. Selon les apiculteurs et experts Européens et Hongrois, le faux miel est mélangé du miel adultéré, provenant principalement de Chine, et du miel de qualité de l'UE et il est étiqueté par le nom "Mélange de miels originaires et non originaires de l'Union Européenne."¹³ Si elles sont étiquetées comme 'miel toutes fleurs', 'miel d'acacia' ou similaire, et sont commercialisées, les règles d'indication simplifiée de la Directive Miel favorisent des pratiques illégales. Il me semble que, d'un point de vue juridique international, la Directive Miel devrait restreindre l'indication simplifiée et exclure son application dans le cas où le miel est désigné par une source végétale ou par une région géographique. La situation réelle, le fait que de nombreux conditionneurs et commerçants en miel abusent aujourd'hui de cette indication d'origine simplifiée et ils trafiquent du miel composé de faux miel importé et du miel de qualité de l'UE justifie l'abrogation du système d'indication simplifiée. Ci-dessous, nous considérons les méthodes de la falsification de miel.

La production de miel frauduleuse a de nombreuses façons de regrouper de nombreuses fonctionnalités. Les deux principaux types concernent le miel ou le nom: soit le miel ne répond pas aux critères de qualité car le produit fini ne correspond plus à la définition du miel ou le nom sur l'étiquette ne correspond pas à la réalité et est en conflit avec la Directive Miel.¹⁴ En ce qui concerne la fraude de qualité soit des substances externes, le plus souvent du sucre, sont ajoutées de manière délibérée au miel soit des conditions de récolte et de traitement aboutissent à un produit qui ne correspond plus à la définition légale du miel. Le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales définit la falsification de l'étréitesse d'esprit, l'adultération' comme suit: "*dégrader une substance pure et active en y mêlant une ou plusieurs substances étrangères de moindre qualité.*"¹⁵

¹² Décision du Conseil du 17 novembre 2003 relative à l'admission de la Communauté Européenne à la Commission du Code Alimentaire et les jugements de la Cour de Justice de l'Union Européenne dans les arrêts du 14 Juillet 1988, Smanor, EU: 4489, point 22 et du 17 Juillet 2008, cp-Pharma Handels GMBH, EU: I 5685, point 36.

¹³ Opinion du propriétaire de l'Aranynektár SARL in: Somogyi Orsolya: Manipuláció a mézpiacon, *Magyar Idők*, 16 Août 2017 (en HU).

¹⁴ Rapport de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation (ITSAP) publié en Mai 2017 sur les différents types de fraudes sur le miel au lien: http://itsap.asso.fr/pages_thematiques/produits-de-la-ruche/differents-types-de-fraudes-miel/ (22.06.2018).

¹⁵ La définition d'adultération par le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales au lien: <http://www.cnrtl.fr/definition/adult%C3%A9ration> (22.06.2018).

Voici l'accent mis sur la falsification de qualité. Selon *Lequet*¹⁶ et *Schweitzer*,¹⁷ l'adultération de miel pourrait être réalisée par l'ajout direct de sirop de sucre au miel, tandis que l'autre option a été définie la plus précise par Zábrodská et Vorlová. Ici la fraude se passe pendant le nourrissage. Les abeilles sont suralimentées pendant la période de production par sucre ou d'autres matières ou elles sont traitées par des exercices d'apiculture frauduleux qui conduisent à une altération significative du miel à récolter¹⁸. En plus, d'autres que les sucres, comme l'eau, le sel, les matières colorantes ou les pollens des caractéristiques botaniques différentes ou celles d'origine d'autres zones géographiques, sont ajoutés au miel pour la tromperie dans l'origine réel. Les miels qui ont été micro-filtrés ou ultra-filtrés ne répondent plus à la définition légale du miel selon experts Français.¹⁹ *Norberto Garcia*, président de l'Organisation Internationale des Exportateurs de Miel (IHEO),²⁰ estime qu'une nouvelle méthode de production de miel a été introduite en Chine. En conséquence, le miel immature est récolté lorsqu'il est encore sous la forme d'une grande soupe à base d'eau. Il est ensuite séché artificiellement, les résidus de résine sont éliminés par ultrafiltration - cette méthode est appelée de filtration de résine - puis enlèvent ou ajoutent du pollen pour couvrir l'origine et enfin versent du sirop de sucre pour obtenir un état vendable.²¹ *“La production de miel avec du miel immature permet une production plus rapide et plus de miel, mais ce produit n'est pas conforme à la définition du miel, donc c'est une fraude”*, a expliqué le professeur Argentin, qui a fait beaucoup de recherches sur l'adultération de miel. Il a résumé que cette pratique dans le Monde entraîne annuellement 600 millions de dollars de pertes pour les apiculteurs.²² Il y a aussi des fraudes liées à la falsification de l'origine du miel de qualité, comme la fraude concernant son origine botanique ou géographique, ou l'indication inappropriée des ingrédients, mais ce n'est pas pertinent dans notre cas, donc je ne vais plus le faire. Je préférerais revenir sur les événements de 2015, qui ont amené la Commission Européenne à ordonner un contrôle de qualité central du miel commercialisé sur le marché intérieur de l'UE.

¹⁶ Laudine Lequet: *Du nectar à un miel de qualité: contrôles analytiques du miel et conseils pratiques à l'intention de l'apiculteur amateur*, Thèse, Ecole Nationale Veterinaire de Lyon, 2 Décembre 2010, in: www2.vetagro-sup.fr/bib/fondoc/th_sout/dl.php?file=2010lyon085.pdf (22.06.2018).

¹⁷ Elena Schweitzer: Food ingredients most prone to fraudulent economically motivated adulteration, *US Pharmacopeia*, 5 Avril 2012, <https://www.sciencedaily.com/releases/2012/04/120405144244.htm> (22.06.2018).

¹⁸ Blanka Zábrodská – Lenka Vorlová: Adulteration of honey and available methods for detection – a review, *Acta Veterinaria Brno*, 2014/83, 85-102., doi:10.2754/avb201483S10S85, <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-04> (22.06.2018).

¹⁹ Rapport de l'ITSAP, Point 2.2.

²⁰ Page d'accueil de l'organisation, lien: <http://iheo.org/> (22.06.2018).

²¹ Article dans *American Bee Journal*, Janvier 2018, Annex sur "International Honey Market", 4-5; https://www.apiservices.biz/documents/articles-en/international_honey_market_report_january_2018.pdf (22.06.2018).

²² Article dans *American Bee Journal*, Janvier 2017, Annex sur "International Honey Market", 3.

3. Rapport central du laboratoire de l'UE sur la qualité du miel et expérience internationale

Le rapport sur la qualité du miel attendu depuis longtemps par les apiculteurs et les organisations de consommateurs est connu depuis début Mars 2017, bien que le Centre Commun de Recherche (JRC) de la Commission Européenne à Geel (Belgique) ait déjà présenté son rapport d'inspection en Décembre précédente à la Commission.²³ Dans le rapport, des échantillons de miel ont été collectés dans 28 États Membres de l'UE ainsi qu'en Norvège et en Suisse. Elles ont d'abord été collectées par les États concernés, principalement auprès des détaillants (1010, soit 44,6% des échantillons), mais aussi auprès des grossistes (157), des fabricants (152), des transformateurs (81), des conditionneurs de miel (134) et des postes de contrôle des frontières extérieures de l'UE (35) et des importateurs (63). Un total de 2264 échantillons de miel ont été vérifiés, visant à détecter l'origine géographique et botanique du miel, ainsi que reprendre le piratage du miel avec du sucre ajouté en manière interdit. Les échantillons de miel ont été étudiés en trois phases. Premièrement, les laboratoires des États Membres ont testé la teneur en pollen et les caractéristiques sensorielles des échantillons (goût, parfum, etc.). Une deuxième série, le contenu réel de sucre des échantillons a été analysée. Les échantillons passés dans les deux premiers cercles ont ensuite été analysés par analyse élémentaire liée à spectrométrie de masse du rapport isotopiques (EA-IRMS)²⁴ et par chromatographie liquide liée à spectrométrie de masse du rapport isotopiques (LC-IRMS)²⁵ et leurs méthodes combinées. Si le laboratoire d'un État Membre ne pouvait pas effectuer ces méthodes sans équipement nécessaire, les échantillons devaient être envoyés au laboratoire du JRC. Enfin, 40% de tous les échantillons de miel collecté, 893 échantillons ont été inclus dans l'essai central.

<u>Origine</u>	<u>Échantillons (no)</u>	<u>Soupçon de non-conformité</u>	
		<u>(no)</u>	<u>(%)</u>
Mélange de miels originaires de l'UE	96	19	19.8
Mélange de miels originaires et non originaires de l'UE	426	40	9.4
Mélange de miels non originaires de l'UE	30	3	10.0
État membre unique de l'UE	275	53	19.3
Pays unique non membre de l'UE	55	11	20.0
<u>Inconnu</u>	<u>11</u>	<u>1</u>	<u>9.1</u>
TOTALE	893	127	14.2

Classification des miels suspects de manière non conforme aux règles de l'UE ¶
 en fonction de leur origine. Source: Rapport du JRC sur la qualité des miels ¶

²³ Rapport du JRC dénommé "Scientific support to the implementation of a Coordinated Control Plan with a view to establishing the prevalence of fraudulent practices in the marketing of honey", (N° SANTE/2015/E3/JRC/SI2.706828), https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/oc_control-progs_honey_jrc-tech-report_2016.pdf (22.06.2018).

²⁴ En Anglais: Elemental analysis isotope ratio mass spectrometry.

²⁵ En Anglais: Liquid chromatography isotope ratio mass spectrometry.

Quels résultats ont-ils obtenus? Dans 14% des échantillons, 127 pièces des traces du sucre ajouté en manière interdit ont été trouvés. La proportion de miel adultéré était 20% concernant le mélange de miels originaires de l'UE, provenant de l'État Membre unique de l'UE et provenant du pays unique non-membre de l'UE. Selon autre classification, la proportion de la non-conformité (du miel adultéré) est 10% concernant du mélange de miels originaires et non-originaires de l'UE, du mélange de miels non-originaires de l'UE, ainsi que des miels d'origine totalement inconnue. Si nous résumons des résultats étant à l'origine des proportions de miels de pays unique non-membre de l'UE, du mélange de miels originaires et non-originaires de l'UE et du mélange de miels non-originaires de l'UE, nous trouvons que presque le quart (23,87%) de ces miels est adultéré. Cet enquête a ainsi démontré qu'il y a beaucoup de problèmes sur le marché Européen du miel. Selon de nombreuses classifications, la proportion de miel adultéré mis sur le marché est élevée. À la lumière de ce qui précède, je voudrais maintenant tirer l'attention sur les échantillons prélevés aux postes frontaliers extérieurs de l'UE et chez les importateurs, dont un cinquième ne répondaient pas aux critères fixés dans la Directive Miel concernant la composition et la production de miel.



Source: *American Bee Journal*, Octobre 2016, *Anney sur International honey market*, Page 5

Si nous considérons les indicateurs de marché, il ressort également de la figure suivante que l'UE reçoit une quantité exceptionnelle de la part de la Chine, ce qui, d'une part, attire l'attention sur le phénomène de l'adultération et de la probabilité de déversement. Par exemple, les États-Unis ont récemment introduit 223% de droits antidumping sur le miel Chinois. En mai 2016, 60 tonnes de miel sont officiellement détruites dans les États-Unis, celles qui ont été représentées comme miel Vietnamien.

Selon les représentants de l'industrie du miel au Vietnam, le miel en question n'a pas été exporté par les exportateurs Vietnamiens, mais par ceux venant du Taïwan et de la Chine. Selon Norberto García, le nombre de colonies d'abeilles dans le Monde a augmenté de 8% au cours des dix dernières années, mais la quantité de miels exportés a augmenté de 61%.²⁶ De plus, les apiculteurs Canadiens ont signalé que, tandis que les importations de miel en provenance d'Espagne augmentaient subitement, le prix de miel chutait de 40%. Des expériences similaires ont été signalées par des apiculteurs d'Europe de l'Est. *Ron Phipps*, un grossiste international Canadien, estime qu'il y a de plus en plus de preuves que de miels de l'Asie du Sud-Est et surtout de la Chine sont transportés en Espagne, en Belgique et en Italie pour se mélanger au miel d'origine locale et être vendus comme miel Européen²⁷. Ce n'est pas une coïncidence que *Péter Bross*, président de l'Association Nationale des Apiculteurs Hongrois (ci-après dénommé: OMME), *Gyula Fazekas*, président de l'Association Hongroise du Commerce et de l'Emballage du Miel, et *Ferenc Takács*, le propriétaire de l'Aranynektár SARL ont de point de vue similaire. Ils ne comprennent pas pourquoi au moins une centaine d'échantillons de miel Chinois provenant du plus gros lot n'ont pas été pris aux postes frontaliers de l'UE. 'Cela devrait être spécial dans de telles études', ont-t-ils déclaré à l'unanimité.²⁸ Ferenc Takács a été informé par le plus grand conditionneur de miel des pays du Golfe pendant le foire de GULFOOD à Dubaï, qu'il avait obtenu le meilleur offre de prix sur le miel d'acacia de la Hongrie et de la Roumanie d'un commerçant Espagnol proposant de transporter ces miels de l'Espagne. Le fait que le miel Hongrois est transporté en route vers une porte maritime augmentera le prix d'un minimum de quinze euro-cents. Dans le cas du miel de baril, dans un tel cas, il est si facile à gagner. Il passe par une main (commerçant) qui veut évidemment gagner cette affaire, mais le miel est vendu moins cher que par n'importe quel exportateur Hongrois. Selon le propriétaire de l'Aranynektár SARL, il est seulement possible d'ajouter 30 à 40 % du «miel» résine filtré Chinois.²⁹ Selon les apiculteurs Hongrois, soutenus par la littérature professionnelle internationale, le miel Chinois, qui représente 49,5% des importations de miel de l'UE (donnée de 2015), était impliqué dans l'adultération.³⁰ Ensuite, nous devrions examiner la situation du marché Européen du miel et les perspectives des apiculteurs.

4. La situation du marché Européen du miel

Péter Bross, président de l'OMME, constate que le principal problème est que la plupart des pays de l'UE ne produisent pas autant de miel que leur propre consommation.

²⁶ Article dans *American Bee Journal*, Octobre 2016, Annex sur International honey market, Page 6.

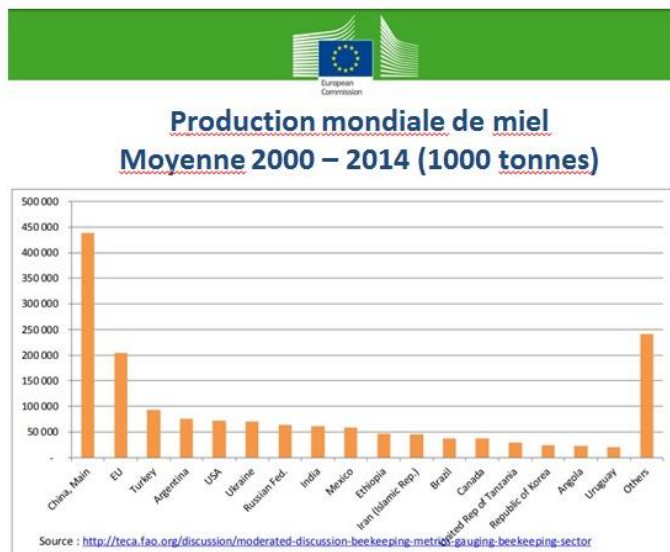
²⁷ Article dans *American Bee Journal*, Octobre 2016, Annex sur International honey market, Page 6.

²⁸ Auto-information des sources désignées: Ferenc Takács, Gyula Fazekas, Péter Bross.

²⁹ Auto-information des source désignée: Ferenc Takács.

³⁰ Auto-information des sources désignées: Ferenc Takács, Gyula Fazekas, Péter Bross.

En 2015, par exemple, l'UE a produit 268 000 tonnes de miel, tandis que les importations totales étaient de 197 500 tonnes. La proportion d'importation était de 42,5% à ce moment. La population est principalement à la recherche de miel local des États Membres de l'UE, qui se trouve principalement chez les producteurs. Malheureusement, pas dans les grandes surfaces, parce qu'il y a des produits de grands transformateurs de miel et de conditionneurs de miel, qui achètent habituellement du miel moins cher en raison de la concurrence des prix. Ceux-ci sont principalement importés de pays tiers en dehors de l'UE.



Le plus gros problème émerge en face des apiculteurs de ceux États Membres qui produisent beaucoup plus de miel que leur consommation domestique et qui veulent vendre leur miel en baril sur le gros marché Européen du miel. Ils se sont trouvés dans une situation difficile, car ils sont pour la plupart en concurrence avec le miel importé de la Chine qui domine le marché de miel Européen. Le problème des miels adultérés affecte un grand nombre d'apiculteurs dans l'UE. En particulier, les apiculteurs Roumains, Espagnols et Hongrois sont en difficulté, mais il y a aussi de sérieux problèmes pour les apiculteurs Bulgares, Croates et Portugais. Pourquoi la profession voit-elle l'importation Chinoise problématique? Parce que, selon leurs calculs, la Chine ne peut pas produire autant de miel - par exemple, en 2013, elle était de 466 000 tonnes, contre 268 000 en 2002 - qu'elle vend. Une zone de taille Européenne pleine de hautes montagnes et de déserts ne peut produire autant de miel que tout par l'UE, l'Argentine et les États-Unis (voir la figure ci-dessous). Depuis 2004, la Chine n'a cessé d'augmenter ses exportations de miel vers l'UE. Dans le même temps, seule l'Ukraine a pu augmenter ses exportations vers l'UE, mais l'importations d'autres pays de grand producteur du miel comme l'Argentine, le Mexique ou les États-Unis sont tombées.

Cette tendance est renforcée par les statistiques internationales. Selon l'agrégat 2016 de la FAO, la production Chinoise de miel augmentait de 88 % entre 2000 et 2014 (en réalisant un revenu circa 231 millions d'euros), de sorte que la hausse des ruches n'était que de 21%. La presse internationale constate aussi que la population d'abeilles de la Chine devait être diminuée ces derniers temps similairement dans autres parties du Monde, car ce pays n'était pas exempt de mortalité due aux pesticides et à la pollution, ainsi que du rétrécissement des habitats par de l'urbanisation.

Ces effets ont un impact négatif sur le système immunitaire de l'abeille, ce qui entraîne une diminution du nombre de colonies d'abeilles. Récemment, des terribles photos se sont présentés dans la presse international sur la Chine où les fermiers pollinisaient eux-mêmes leurs arbres fruitiers, donc il n'y a pas d'insectes pollinisateurs, ni des abeilles. Comment est-il possible dans de telles circonstances qu'un pays peut pratiquement doubler la production de miel (naturelle)? Péter Bross fait remarque qu'en 2002, l'importation du miel de Chine a été interdit pour deux ans à cause du chloramphénicol, un antibiotique utilisé pour traiter les crevettes, les homards et les abeilles. L'UE a enlevé l'interdiction en 2004, alors que ce pays d'Extrême-Orient a atteint l'enlèvement le résidu de chloramphénicol de leurs miels. Il ne comprends pas comment la production de miel Chinoise a augmenté par 198 000 tonnes pendant 12-14 ans si la production totale de miel d'autres parts du Monde n'est pas haussée tellement grande pendant la même période.³¹



Valeur unitaire moyenne Européenne du miel importé (€ / kg) par origine

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
China	1.00	1.12	1.24	1.26	1.34	1.44	1.37	1.40	1.64	1.58	1.51
Ukraine	1.11	1.87	1.70	2.02	1.96	1.83	1.82	1.93	2.16	1.76	1.59
Argentine	1.26	1.89	2.00	2.24	2.24	2.23	2.35	2.75	3.24	2.12	2.05
Mexico	1.38	1.87	2.14	2.35	2.47	2.44	2.53	2.72	3.24	2.96	2.80
Chile	1.36	1.77	2.19	2.57	2.70	2.59	2.62	2.97	3.72	2.77	2.89
Uruguay	1.22	1.73	1.97	2.15	2.15	2.26	2.50	2.64	3.15	2.15	2.27
Cuba	1.22	1.30	1.92	2.08	2.25	2.32	2.29	2.38	2.82	2.42	2.26
Brazil	1.37	1.91	2.02	2.21	2.34	2.51	2.44	2.86	3.42	3.25	3.92
Moldova	1.13	1.51			2.43	2.27	2.46	2.82	3.04	2.59	2.36
New Zealand	5.06	5.13	4.49	6.77	7.55	8.83	9.21	14.29	16.14	24.10	23.25
Turkey	4.24	5.53	3.85	2.79	4.74	4.90	3.51	3.86	3.98	3.99	3.93
Vietnam	1.02	1.08	0.99	1.31	3.99	3.53	1.69	1.87	2.34	1.62	1.22
Thailand	1.84	1.52	1.56	1.75	1.76	1.82	1.74	1.78	2.25	2.13	2.09
Serbia	1.90	1.99	2.25	3.02	3.35	3.43	3.33	3.37	4.17	3.71	3.25
Guatemala		1.85	2.06	2.54	2.35	2.42	2.43	2.67	3.55	2.57	1.69
Extra EU	1.37	1.69	1.93	2.05	2.08	2.06	2.04	2.14	2.52	2.23	2.06

Présentation par la Commission Européenne sur le marché de miel dans l'UE; Eurostat

Ce n'est nullement une coïncidence si le marché Européen du miel n'a absolument pas subi le choc causé par une telle production de masse et par les importations connexes liées au quasi-dumping. Alors que 1 kilogramme de miel Chinois a chuté à 1,64 euros en 2015, le prix du miel Ukraine était 2,16 euros, celui venant de l'Argentine et le Mexique coûtait par exemple 3,24 euros tandis que le miel produit dans les États Membres de l'UE était vendu au prix de 5 à 8 euros le kg.

³¹ Auto-information des source désignée: Péter Bross.

Cela n'aurait pu avoir d'autre conséquence que la chute drastique des prix à la production de miel de l'UE. Par exemple, le prix d'achat du miel d'acacia Hongrois à la fin de 2016 a diminué de moitié par rapport à 2014, le prix de 6,6 euros est devenu de 3,3 euros. Il y a eu aussi un changement important dans le marché du miel de fleurs (qui sont moins cher): en 2004, un kg de miel était de 2,6 euros et fin 2016, le même miel n'atteignait que 1,8 euros. Il en va de même en Roumanie, en Bulgarie, en Croatie et au Portugal. En Hongrie, il y a environ 20 000 apiculteurs, 40 000 apiculteurs en Roumanie et leurs familles, mais tous les 620 000 apiculteurs Européens et leurs familles sont frappés. De l'analyse central de la Commission Européenne, il est clair que chaque cinquième miel dans l'UE est en réalité un produit adultéré.

Il est nécessaire de souligner que non seulement les apiculteurs et les abeilles sont concernés, mais l'avenir de l'agriculture Européenne dans son ensemble. Les abeilles sont des insectes pollinisateurs. Selon la FAO, les abeilles et autres pollinisateurs sont responsables de la production de 35% de céréales dans le Monde.³² Le Rapport Miel adopté par le Parlement Européen indique que “84 % des espèces végétales et 76% de la production alimentaire en Europe dépendent de la pollinisation par les abeilles sauvages et domestiques” et “sans quoi l'agriculture Européenne, et en particulier la culture de plantes entomophiles (plantes pollinisées par les insectes), n'existerait pas.”³³ Pour cela, Walter Haefeker, président de l'Association Européenne des Apiculteurs Professionnels (EPBA) ajoute que le rôle des abeilles deviendra plus important dans la pollinisation, car les autres insectes pollinisateurs disparaissent constamment des terres. L'apiculture est assurée par les apiculteurs, mais comme cette profession est économiquement de moins en moins accessible, les apiculteurs abandonnent progressivement la production, les jeunes ne viennent pas et le secteur apicole vieillit progressivement. Sans les apiculteurs, il n'est pas possible de replanter les populations d'abeilles déjà abandonnées.³⁴ C'est le cercle infernal! En somme, nous pouvons dire que l'avenir de notre production agricole et alimentaire dépend de notre capacité à nettoyer le marché intérieur Européen du miel adultéré et à restaurer le marché du miel et l'honneur de la profession apicole. Ci-dessous, je présente les essais qui ont été faites jusqu'à présent et les solutions possibles.

5. Solutions possibles et les essais déjà faits

Sur la base des résultats des tests internes de l'UE, le laboratoire JRC a fait les recommandations suivantes à la Commission Européenne. Premièrement, il faudrait élaborer une base de données Européenne centrale contenant des miels Européens certifiés et des additifs autorisés à utiliser pour augmenter la quantité afin que les

³² FAO: *Why bees matter: The importance of bees and other pollinators for food and agriculture*, 2018. május 20., 4 et 6, <http://www.fao.org/3/I9527EN/i9527en.PDF> (22.06.2018).

³³ Rapport Miel, considérant C. et paragraphe 1.

³⁴ Paola Tamma: Honeygate: How Europe is being flooded with fake honey, *EURACTIVE.com*, 08.09.2017, dernière paragraphe, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/honeygate-how-europe-is-being-flooded-with-fake-honey/> (22.06.2018).

pollens originaux nécessaires soient disponibles pour faciliter la filtration du miel adultéré. Deuxièmement, les échantillons de miel Européens authentiques et certifiés devraient être conservés dans un laboratoire central gérant par une institution de l'UE. Troisièmement, les méthodes de laboratoire pour l'analyse du miel devraient être uniformes dans l'UE et, quatrièmement, les dernières méthodes d'analyse du miel dans l'état de la science devraient être reconnues aussi rapidement que possible dans la pratique de laboratoire de l'UE.³⁵ Selon moi, ces bases de données communes ne peuvent être utiles que si les autorités des États Membres examinent de manière plus stricte et en grande quantité la qualité des lots de miel importés dans l'UE dans les magasins, aux postes frontaliers et chez les importateurs, en accordant une attention particulière à la traçabilité. En outre les deux étapes telles que le contrôle frontalière et le suivi ci-dessus, il est nécessaire de lancer une autre inspection centrale organisée par la Commission Européenne sur les échantillons de miel à collecter aux frontières extérieures de l'UE et chez les importateurs. En ce qui concerne les méthodes de laboratoire, *Stephan Schwarzingger*, professeur à l'Université de Bayreuth, testera les échantillons de miel en utilisant des tests de laboratoire de l'imagerie de résonance magnétique nucléaire (NMR). Les ondes magnétiques captent une sorte d'«empreintes digitales» du miel examiné, ce qui peut être comparé aux échantillons de miel sur leur origine botanique existante des bases de données de référence, avec 10 000 échantillons. Après avoir examiné la nature, il est facile de déterminer s'il y a une différence entre l'étiquette et la véritable origine. Selon Schwarzingger, les tests de NMR sont beaucoup plus efficaces que d'autres méthodes pour contrôler la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs. Les laboratoires plus petits ne sont pas équipés de machines NMR modernes, car il s'agit d'une technologie relativement nouvelle³⁶. Il serait également sage d'inclure tous les laboratoires privés reconnus dans les tests qui ont déjà un tel équipement avancé. Le Rapport Miel indique également que le PE invite la Commission «à associer des laboratoires privés mondialement reconnus, comme le français EUROFINS ou l'allemand QSI, à la réalisation d'examen les plus poussés possible.»³⁷ Le Parlement soutient également la création d'une base de données Européenne sur le miel proposée par le JRC. Ceci utiliserait une méthode d'analyse uniforme pour classer le miel d'origines différentes. En ce qui concerne les contrôles, tels que *Péter Bross*, l'Autorité Nationale de Sécurité Alimentaire de la Hongrie (NÉBIH) et le Parlement Européen ont noté que selon la législation alimentaire Européenne, en particulier le règlement n° 853/2004/CE fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, les usines d'emballage de miel qui mélangent ou transforment du miel provenant de plusieurs producteurs relèvent du champ d'application de l'audit de sécurité alimentaire de l'UE établi dans le présent règlement.³⁸

³⁵ Rapport du JRC, Pages 23-24.

³⁶ Tamma 2017, paragraphes 9 et 11-14.

³⁷ Rapport Miel, paragraphe 43.

³⁸ Auto-information de source désignée: Péter Bross, NÉBIH.

Pour un suivi plus efficace, le champ d'application du règlement devrait être étendu à toutes les installations de transformation du miel importé à l'exception des apiculteurs de l'Union qui conditionnent leur propre miel pour lequel une telle mesure serait inutile. Selon Norbert Erdős, un échantillonnage officiel ainsi qu'un contrôle du miel originaire de pays tiers aux frontières extérieures de l'Union devrait être exigé, conformément au règlement 2017/625/UE. Je ne pense pas que cela constituerait une restriction disproportionnée au commerce international, car il y a là une action de contrôle renforcée, dont la nécessité est facile à prouver. Les contrôles devraient porter sur les produits (au-delà du sucre illégalement ajouté), qui sont absents du miel Européen, mais qui ont, par exemple, des produits fossilisés en Extrême-Orient, tels que le mannose. L'exigence de traçabilité pour le miel devrait être renforcée d'autres façons. En effet, je dois légitimement affirmer que la définition du miel et les dispositions connexes dans le Codex doivent être respectés non seulement par les importateurs étrangers de miel et les détaillants, mais aussi par les producteurs de miel et les fabricants d'emballages des pays tiers (hors Europe). Par exemple, la Chine est membre du Codex depuis 1984.³⁹ Ce n'est pas une coïncidence si le Parlement Européen attire l'attention de la Commission Européenne au Codex et il lui demande de modifier la Directive Miel en vue d'établir des définitions claires et d'indiquer les principales caractéristiques distinctives de tous les produits apicoles, tels que le miel monofloral et multifloral, la propolis et un produit généralement falsifié en grande quantité, la cire d'abeille.⁴⁰ En outre, j'ai déjà expliqué que, à mon avis, les règles d'étiquetage de la Directive Miel sont contraires aux normes internationales (Codex) obligatoires aussi pour les États Membres et devraient donc être modifiées uniquement sur la base de motifs juridiques. En revenant à la technique de filtration résine décrite ci-dessus, les intérêts des consommateurs, y compris la santé publique, exigent que l'UE interdise la mise sur le marché du miel résine filtré dès que possible, étant donné que ce type de miel ne contient aucun élément de valeur biologique de quelque nature que ce soit. Mais il peut y avoir des matières résiduelles telles que les métaux lourds comme le plomb (ça été déjà détecté) qui, outre la protection des consommateurs et la sécurité alimentaire, génèrent également des problèmes de santé publique. Il faudrait "*à interdire la commercialisation du miel filtré*"⁴¹ dans l'Union. La mise sur le marché de miel de résine devrait donc être interdite dans l'UE. Le traitement régulier des colonies d'abeilles à l'aide d'antibiotiques peut également provoquer de graves soupçons auprès des autorités des États Membres que la qualité du miel importé d'un pays donné peut être risquée et, par conséquent, des contrôles détaillés et approfondis devraient être requis. Enfin, une solution devrait également être trouvée sur le quasi-dumping.

³⁹ Page d'accueil du Codex, <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/members/en/> (22.06.2018).

⁴⁰ Rapport Miel, paragraphe 47.

⁴¹ Rapport Miel, paragraphe 51.

Le règlement n° 2016/1036/UE relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union Européenne confie à la Commission Européenne le mandat d'enquêter sur un éventuel dumping.⁴² Dans le Rapport Miel, le PE invite la Commission à contrôler attentivement à grande échelle les importations de miel en provenance de Chine et, en particulier, à contrôler les opérations des entreprises qui exportent du miel en provenance de Chine et à évaluer la qualité, le volume et le niveau des prix de vente du miel sur le marché du miel de l'Union Européenne.

S'il devait prouver que la Chine soutenait les exportations nationales de miel Chinois en grande quantité semblant un quasi-dumping au moyen de subventions d'État ou d'autres méthodes prohibées, il est temps d'ouvrir une enquête sur les pratiques de certains exportateurs Chinois, afin d'ouvrir éventuellement une procédure antidumping contre le miel de la Chine.⁴³

Cependant, l'étape principale consiste à réviser les règles d'étiquetage d'origine de la Directive Miel. L'article 2, paragraphe 4, point a), de la Directive prévoit la possibilité d'une étiquetage simplifiée.⁴⁴ En 2001, avant même la crise du miel, cette option a été introduite dans la Directive, de sorte que les règles d'étiquetage ne causent pas de charge administratif et financier extraordinaire aux commerçants et conditionneurs de miel ayant des miels provenants de multiples sites. Cependant, l'expérience a montré que de nombreux conditionneurs et commerçants de miel abusent aujourd'hui de cette indication d'origine simplifiée dans le but de dissimuler le véritable pays d'origine ainsi que les proportions de miels originaires des différents pays concernés, au fur et à mesure que les acheteurs s'informent et se montrent de plus en plus méfiants à l'égard des denrées alimentaires en provenance de certains pays.



Auto-source: Image envoyé par Walter Haefeker par mél

⁴² Règlement n° 2016/1036/UE relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union Européenne, <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-08> (22.06.2018).

⁴³ Rapport Miel, paragraphes 54 et 55.

⁴⁴ Directive Miel, Article 2, paragraphe 4, point a).

Par exemple, l'étiquetage du "mélange de miels originaires et non originaires de l'UE" est si informatif pour un consommateur normal que si nous disions qu'il ne s'agit pas d'un mélange de miel du désert du Sahara. Donc, pas du tout. Walter Haefeker soulève également la question de savoir pourquoi nous n'écrivons pas au miel que ce n'est pas de Mars, parce que nous allons faire la même chose que les indications présentes. Le président de l'EPBA accuse les représentants de la Commission de dire que «pour eux, le libre-échange est presque une religion et la protection des consommateurs est quelque chose qu'ils doivent être entraînés vers des coups de pied et des cris»⁴⁵. Haefeker ne parle pas à l'air, car la méthode d'étiquetage du miel avec le pays d'origine réel a déjà été résolue dans le domaine du miel organique Allemand. L'image suivante montre qu'au lieu du système d'indication simplifiée du miel, l'étiquette indique que les miels UE et non UE utilisés dans le produit fini proviennent exactement quel pays dans l'ordre dans lequel la proportion de miel dans le produit final ressemble. L'image illustre clairement cette idée, qui montre également qu'une telle solution ne représenterait aucun coût supplémentaire pour les transformateurs et les commerçants de miel. Ainsi, le Rapport Miel prévoit que, par exemple, "la mention «mélange de miels originaires et non originaires de l'UE» sur l'étiquette soit remplacée par une indication précise de quel(s) pays les miels utilisés dans le produit final proviennent et que ces pays soient énumérés dans l'ordre correspondant aux proportions en pourcentage utilisées dans le produit final (avec une indication supplémentaire du pourcentage par pays dans un produit donné).⁴⁶ Cela est également étroitement lié à la question des irrégularités dans les aliments transformés contenant du miel, car les normes actuelles de qualité alimentaire ne concernent pas les produits transformés tels que les biscuits, les céréales pour petit-déjeuner, les bonbons, etc. L'étiquetage 'miel' peut induire les consommateurs en erreur quant à la teneur réelle du produit en cause, car il est souvent utilisé lorsque alors que bien moins de 50% de la teneur en sucre du produit provient du miel, selon *Norbert Erdős*. La Commission Européenne devrait donc également intervenir dans ce domaine. La Directive Miel devrait être complétée par «au niveau de l'utilisation du terme «miel» et les expressions 'contient du miel' ou 'à base de miel' ne peuvent être utilisés dans l'appellation de produits transformés ou sur tout support, graphique ou non, indiquant qu'un produit contient du miel, de manière à ce que ces termes ne puissent être utilisés que si au moins 50% des sucres contenus dans le produit en question proviennent du miel.⁴⁷

D'après ce qui précède, Honorable Lecteur peut constater qu'il est possible d'agir efficacement dans des affaires de protection des consommateurs mais aussi d'économiques telles que l'adultération de miel, s'il y a la volonté politique appropriée dans la législature et dans les autorités compétentes. Par exemple, au printemps 2016, NÉBIH a procédé relativement rapidement à l'inspection des miels falsifiés sur les étagères des magasins Hongrois et elle les a pu filtré.

⁴⁵ Tamma 2017, paragraphe 42.

⁴⁶ Rapport Miel, paragraphe 59.

⁴⁷ Rapport Miel, paragraphe 60.

En raison des contrôles stricts, la proportion de miels importés a diminué de manière significative dans le commerce Hongrois, bien que ce ne soit pas l'objectif du tout.⁴⁸ Selon Péter Bross, cette étape a résulté une purgation spectaculaire du marché du miel en Hongrie des miels de faible qualité des produits falsifiés. Il existe également des arguments au niveau de l'Union Européenne qui apportent les modifications nécessaires à la Directive Miel et d'autres mesures visant à prévenir la fraude et à induire la tromperie du consommateur. Malgré le conflit juridique avec les règles du Codex étant clairement démontré, la Commission refuse de réviser la Directive. Les apiculteurs, les organisations représentatives, certains gouvernements nationaux, comme celui de la Hongrie et les députés Européens, se battent ensemble pour sauver les apiculteurs et les abeilles. La percée devra arriver tôt ou tard.

⁴⁸ Article au 20 Avril 2016 par NÉBIH dénommé “Eredményes kerekasztal egyeztetés a hazai mézpiac védelméért”, <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-10> (22.06.2018).

PÁCZAY György Bertalan*
Valódi mézet az európai fogyasztóknak!

1. A nagyarányú európai mézhamisítás előtérbe kerülése

Idén március 1-jén az európai mezőgazdaság egy meglehetősen kicsi, de jelentős ágazata, a méhészet komoly ünnepet tartott. A méhekről, a méhészekről és a mézről szóló, “Az európai méhészeti ágazat előtt álló kilátásokról és kihívásokról” című, állásfoglalás (a továbbiakban: Méz-jelentés)¹ ekkor került elfogadásra az Európai Parlament plenáris ülésén. Az állásfoglalás az európai méhészeti ágazat előtt álló jelenlegi kilátásokkal és kihívásokkal foglalkozik, azon témákkal, amelyek magukat a méhészeket és érdekképviseleti szervezeteket különösen foglalkoztatják. Ezek alapján a szöveg felöleli a méhek egészségét, a méhészek támogatását, a méz hamisításának a megakadályozását, valamint a méz és méhészeti termékek promócióját. Érdekes és izgalmas aspektus a jelentés megszületésének a története, ugyanis ehhez szomorú tények vezettek. Magyar, szlovén és szlovák méhészek, az akkori érdektelenséggel nem törődve, 2015 októberében Brüsszelben, az Európai Bizottság székhelye előtt és Budapesten tüntettek a nagyarányú mézhamisítás ellen². A helyzet ugyanis drámiává vált, a méz felvásárlási ára a 2015. év végére a felére esett a 2013-as áraknak. Egy koalíció ezek után villámgyorsan összeállt. Az uniós szintű méhészt érdekképviseleti szervezetek, egyes tagállami mezőgazdasági kamarák, valamint az Európai Unióban gazdálkodó mezőgazdasági vállalkozók és szövetkezetek érdekvédelmi szervezete, a COPA-COGECA hivatalosan is felléptek az Európai Bizottságnál. Fazekas Sándor magyar földművelésügyi miniszter ekkor az Agrárminiszterek Tanácsa napirendjére vetette a hamisított mézek kérdését, amelyet a többi miniszter is támogatott. Erdős Norbert európai parlamenti képviselőnek pedig sikerült meggyőznie az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága vezetését, s rajtuk keresztül, az EP legfőbb politikai döntéshozó szervét, az Elnökök Értekezletét, hogy itt az ideje egy, a méhészeti ágazat előtt álló kihívásokról és kilátásokról szóló jelentés megalkotásának.

György Bertalan Páczay: Vrai miel pour les consommateurs Européens! – Valódi mézet az európai fogyasztóknak!. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 213-243 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.213

* dr. jur., európai parlamenti szakértő

¹ A Méz-jelentés magyar nyelvű szövege a következő link-en tekinthető meg: <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-01> (2018.06.22.).

² A tüntetésről lásd az Euronews hírportál https://www.youtube.com/watch?v=6NDK0GhsT_0 (2018.06.22.) linken található videóját és az Origó hírportál <http://www.origo.hu/gazdasag/20151030-meheszek-omme-tuntetese-brusszel-budapest.html> (2018.06.22.) linken található cikkét.

doi: 10.21029/JAEL.2018.25.213

Ezek a lépések szinte az utolsó pillanatban történtek meg, hiszen eddigre a méz termelői árak történelmi mélypontra estek. Például a kiváló magyar akácméz felvásárlási ára a 6,6 eurós árról 3,3 euróra csökkent. 620 ezer európai, köztük több mint 20 ezer magyar méhészt sorsa forgott veszélyben, főleg a nagy méztermelő országokban, mint Spanyolország, Románia és Magyarország, de Bulgáriában, Portugáliában, Franciaországban és Horvátországban is. Az európai mézpiac nagyon törékeny, mivel az EU a méz tekintetében alig 60 százalékban önellátó, és ez az arány nem növekszik, hanem stagnál. A 40 százaléknál – körülbelül évi 200 ezer tonnát kitevő - importált méz 2015-ben átlagban 2,3-szer olcsóbb volt az Unióban termelt méznél. A legfőbb méz-kibocsátók Kína, Ukrajna, Argentína és Mexikó. A méz egyébként a hatodik leginkább hamisított élelmiszer (az olívaolaj és a halak foglalják el az első két helyet).³ A hamisítás komoly károkat okoz az európai méhészeknek, és egészségügyi kockázatoknak teszi ki a fogyasztókat, például a gyantaszűrt méz forgalomba hozatala révén. A mézhamisítás és a hamisított méz kereskedelme jogszabálysértést is megvalósít, hiszen a hamisított méz sem összetételében, sem minőségében nem felel meg a méz nemzetközi – a Codex Alimentarius szabálykönyvben szereplő – és európai uniós – az ún. Méz-irányelvben lefektetett – fogalmának.

2. A méz fogalma és mézhamisítás módjai

Az élelmiszerek legfontosabb összetevőit, illetve idegen anyag tartalmának maximálisan elfogadható szintjét szabályzó, az ENSZ Élelmiszer- és Mezőgazdasági Szervezete (FAO), valamint Egészségügyi Világszervezete (WHO) égisze alatt elfogadott, nemzetközi előírások gyűjteménye, a Codex Alimentarius (a továbbiakban: Codex) is rendelkezik a méz fogalmáról. Eszerint a méz a mézelő méhek által a növényi nektárból vagy élő növényi részek nedvéből, illetve növényi nedveket szívó rovarok által az élő növényi részek kiválasztott anyagából gyűjtött természetes édes anyag, amelyet a méhek begyűjtenek, saját anyagaik hozzáadásával átalakítanak, raktároznak, dehidrálják, és lépekben érlelnek.⁴ A Codex hozzáteszi, hogy a méz lényegében különféle cukrokat, túlnyomórészt fruktózt és glükózt, valamint egyéb anyagokat, mint szerves savakat, enzimeket és a begyűjtött mézből kivont szilárd részecskéket tartalmaz. Mézként történő piaci forgalmazása esetén a mézhez más élelmiszer-összetevőt, ideértve az élelmiszer adalékanyagokat, valamint mézen kívüli egyéb hozzáadott anyagot nem lehet adni.⁵ A méznek az összetételétől idegen anyagoktól mentesnek kell maradnia, továbbá nem lehet idegen íze vagy illata, s nem tartalmazhat a feldolgozás vagy a tárolás során felszívódott törmelék sem. A méznek nem kezdődhet meg az erjedése vagy a habzása. Sem a virágport, sem a méz egyéb alkotóelemét nem lehet kivonni a mézből, kivéve, ha ez az idegen szerves vagy szervesetlen anyag eltávolításakor elkerülhetetlen.

³ Az Európai Parlament Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottsága 2013. december 5-i szavazásra előterjesztett szövege tartalmazza ezt a megállapítást, amely a <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-02> (2018.06.22.) linken érhető el.

⁴ A mézre vonatkozó Codex-előírás (12-1981) 2.1-es pontja, in: www.fao.org/input/download/standards/310/cxs_012e.pdf (2018.06.22.) linken.

⁵ Codex-előírás 3. pont.

A mézet tilos olyan mértékben fellemelegíteni vagy más módon feldolgozni, hogy az alapvető összetétele megváltozna vagy minősége romlana. Kémiai vagy biokémiai kezelések nem használhatók a méz kristályosodásának befolyásolására. A mézet tilos a méhkaptáron kívül szárítani. Végül, de nem utolsósorban, amennyiben a mézet virágja, növényi forrása vagy a begyűjtés földrajzi régiója alapján nevezték el, akkor a származási ország nevét jelölni kell.⁶

Az Európai Unióban a mézről szóló, 2001. december 20-i 2001/110/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Méz-irányelv) tartalmazza a méz definícióját.⁷ Az irányelv I. melléklete értelmében a méz az *Apis mellifera* méhek által növényi nektárból vagy élő növényi részek nedvéből, illetőleg növényi nedvet szívó rovarok élő növényi részekén kiválasztott anyagából előállított természetes édes anyag, amelyet a méhek begyűjtenek, saját különleges anyagaik hozzáadásával átalakítanak, raktároznak, dehidratálnak és lépekben érlelnek.⁸ Az irányelv leírja, hogy a méz elsődlegesen különféle cukrokból, túlnyomórészt fruktózból és glükózból, valamint egyéb anyagokból (mint pl. szerves savakból, enzimekből és a begyűjtött mézből kivont szilárd részecskékből) áll. A jogszabály kiemeli, hogy mézként történő piaci forgalmazása és emberi fogyasztás céljára készült termékben történő felhasználása esetén a mézhez más élelmiszer-összetevőt (ideértve az élelmiszer adalékanyagokat is), valamint mézen kívüli egyéb hozzáadott anyagot nem lehet adni. A méznek – amennyire lehetséges – az összetételétől idegen szerves vagy szervetlen anyagoktól mentesnek kell maradnia. Az ipari mézként történő felhasználás (az irányelv I. Melléklete 3. pontjában) kivételével a méznek nem lehet idegen íze vagy illata, nem kezdődhetett meg erjedése, nem lehet mesterségesen megváltozott savtartalma, továbbá nem lehet túl olyan fokú melegítésen, amelynek következtében a természetes enzimek elpusztulnak vagy jelentős mértékben semlegesítődnek.⁹ A pollenzúrt méz készítése kivételével sem a virágport, sem a méz egyéb alkotóelemét nem lehet kivonni a mézből, kivéve, ha ez az idegen szerves vagy szervetlen anyag eltávolításakor elkerülhetetlen. Az irányelv főszabályként kimondja, hogy azon származási országot vagy országokat, ahol a mézet begyűjtötték, jelzik a címkén.¹⁰ Amennyiben a méz több tagállamból vagy harmadik országból származik, a származási országok feltüntetését, a főszabály sérelme nélkül, – az esetnek megfelelően – az alábbi elnevezések egyikével lehet helyettesíteni: ‘EU-országokból származó mézkeverék’, ‘EU-n kívüli országokból származó mézkeverék’, vagy ‘EU-országokból és EU-n kívüli országokból származó mézkeverék.’¹¹

⁶ Codex-előírás 6.1.8. pont.

⁷ A Méz-irányelv hatályos szövege a <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-03> (2018.06.22.) linken érhető el.

⁸ Méz-irányelv I. Mellékletének 1. pont.

⁹ Méz-irányelv II. Mellékletének bevezető szövege.

¹⁰ Méz-irányelv 2. cikk (4) bekezdése a) pont első mondat.

¹¹ Méz-irányelv 2. cikk (4) bekezdése a) pont második mondat.

Az olvasónak egyből feltűnik, hogy a Méz-irányelv szabályai szinte azonosak a Codex rendelkezéseivel, ami nem a véletlen műve, mivel az EU jog átvette a Codex normáit.¹² Egyes részterületeken azonban saját értelmezést alkotott. A mi szempontunkból az egyszerűsített jelölések előírása kérdéses. Amennyiben elismerjük, hogy az uniós jognak összhangban kell állnia a Codex előírásaival, felmerül a kérdés, hogy az egyszerűsített jelölések rendszere nem tartalmaz-e ellentmondást, ad absurdum nem-e jogsértő. Amennyiben egy adott méz elnevezésének a növényi forráshoz vagy egy földrajzi régióhoz köze van, akkor szerintem nem szabadna az egyszerűsített jelölést használni. Európai és magyar méhészek¹³ és szakemberek szerint a csalárd mézet hamisított – döntően Kínából származó – mézből és minőségi uniós mézből kutyulják össze és ‘EU-országokból és EU-n kívüli országokból származó mézkeverék’ jelöléssel alkalmazzák. Amennyiben ezeket ‘vegyes virágmézként’, ‘akácmézként’, vagy hasonló névvel címkézik, s így forgalmazzák, akkor a Méz-irányelv egyszerűsített jelölési szabályai jogsértő gyakorlathoz vezetnek. Úgy látom, hogy nemzetközi jogi szempontból a Méz-irányelvnek szűkítenie kellene az egyszerűsített jelölést, s ki kellene zárnia az alkalmazást arra az esetre, ha a mézet növényi forrás vagy egy földrajzi régió alapján nevezik el. A valós helyzet, vagyis az a tény, hogy az egyszerűsített jelöléssel számos uniós mézcsomagoló és mézkereskedő visszaél, s olyan mézet forgalmaz, amelyet hamisított importméz és minőségi uniós méz összekutyulásából állított elő, az egyszerűsített mézjelölési rendszer hatályon kívül helyezését teszi indokolttá. Az alábbiakban a mézhamisítás módszereit vesszük sorra.

A csalárd mézelőállításnak több módja van, melyeket számos jellemző alapján lehet csoportosítani. A két fő típus a mézet vagy elnevezését érinti: vagy minőségi szempontból hamisítják a mézet, hogy a végtermék már nem felel meg a méz fogalmának, vagy a címkén szereplő elnevezés nem felel meg a valóságnak és a Méz-irányelv szabályaiba ütközik.¹⁴ A minőségi hamisításnál vagy mézen kívüli anyagot – leggyakrabban cukrot – adnak hozzá a mézhez vagy a mézbegyűjtés olyan módon – általában túlságosan korán – megy végbe, amely a végtermék állagának olyan fokú változását idézi elő, hogy az nem felel már meg a méz definíciójának. A francia nemzeti szöveg- és lexikai erőforrások központja a szűk értelemben vett hamisítás, az ún. adulteráció fogalmát a következőképpen adja meg: „*egy tiszta és aktív hatóanyagának egy vagy több, rosszabb minőségű idegen anyag összekeverésével történő értéksökentése.*”¹⁵

¹² Európai Közösségnek a Codex Alimentarius Bizottsághoz való csatlakozásáról szóló, 2003. november 17-i, 2003/822/EK tanácsi határozatot, valamint az Európai Bíróság 298/87. számú, Smanor-ügyben, 1988. július 14-én született ítéletének 22. bekezdését (EBHT 4489, 22. bekezdés), valamint a C-448/06. számú, cp-Pharma Handels GmbH-ügyben, 2008. július 17-én született ítéletének 36. bekezdését (EBHT I-5685, 36. bekezdés).

¹³ Lásd Takács Ferenc, az Aranynektár Kft. tulajdonosa véleményét lásd in: Somogyi Orsolya: Manipuláció a mézpiacon, *Magyar Idők*, 2017. augusztus 16.

¹⁴ Lásd a franciaországi, Méhészettel és Beporzással foglalkozó Tudományos és Műszaki Intézet (ITSAP) 2017. májusában publikált jelentését, amely a http://itsap.asso.fr/pages_thematiques/produits-de-la-ruche/differents-types-de-fraudes-miel/ (2018.06.22.) linken érhető el.

¹⁵ Lásd a Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales központnak a <http://www.cnrtl.fr/definition/adult%C3%A9ration> linken található definícióját.

Itt tehát a minőséget érintő hamisításon van a hangsúly. *Lequet*¹⁶ és *Schweitzer*¹⁷ szerint a begyűjést követően cukorszirup mézhez történő közvetlen hozzáadásával lehet hamisítani a mézet, míg a másik lehetőséget Zábrodská és Vorlová fogalmazták meg a legpontosabban. Itt a méhek etetése során kerül sor a csalásra: a termelés időszakában vagy cukorral, esetleg más anyaggal tületetik a méheket vagy olyan csalárd apikultúrás gyakorlatokat végeznek, amelyek a begyűjtésre kerülő méz jelentős elváltozásához vezetnek.¹⁸ A cukron kívül például vizet, sót, színezőanyagot vagy a származás terén való megtévesztés céljából más botanikai jellemzőkkel rendelkező vagy más földrajzi területről származó pollent adnak hozzá a mézhez. Francia szakértők szerint a méz címkéjén nem jelzett mikro- vagy ultraszűrt méz nem felel meg a méz jogi fogalmának.¹⁹ *Norberto García*, a mézkereskedők nemzetközi szervezetének (IHEO)²⁰ elnöke úgy látja, hogy Kínában újfajta méz-előállítási módszert vezettek be. Eszerint az éretlen mézet akkor takarítják be, amikor még nagy víztartalmú leves formájában van. Ezután mesterségesen kiszáritják, a gyanta maradékokat ultraszűréssel eltávolítják – nem véletlenül hívjuk ezt a módszert gyantaszűrésnek –, majd a származási hely elleplezése céljából pollent vonnak ki vagy adnak hozzá, végül cukorszirupot öntenek bele, hogy eladható állapotban legyen.²¹ „Az éretlen mézzel történő méz-előállítás gyorsabb és nagyobb mennyiségű méz termelését teszi lehetővé, viszont ez a termék nem felel meg a méz fogalmának, így csalásnak minősül” – jelentette ki az argentin professzor, aki jelentős kutatásokat végzett a mézhamisítás terén. Összeszámolta, hogy ez a gyakorlat világszerte évente 600 millió amerikai dollár veszteséget okoz a méhészeknek.²² Léteznek még a minőségi méz számozásának a meghamisításával történő csalások, mint botanikai vagy földrajzi eredet hamis megadása vagy az összetevők nem megfelelő jeölése, de ez esetünkben irreleváns, így most erre bővebben nem térek ki. A 2015-ös eseményekre térek inkább vissza, amelyek elérték, hogy az Európai Bizottság elrendelje az EU belső piacán forgalmazott mézek központi minőségi ellenőrzését.

¹⁶ Laudine Lequet: *Du nectar a un miel de calitate: controles analytiques du miel et conseils pratiques a l'intention de l'apiculteur amateur*, disszertáció, Lyon-i Állategészségügyi Egyetem, 2010. december 2., in: www2.vetagro-sup.fr/bib/fondoc/th_sout/dl.php?file=2010lyon085.pdf (2018.06.22.).

¹⁷ Elena Schweitzer: Food ingredients most prone to fraudulent economically motivated adulteration, *US Pharmacopeia*, 2012. április 5., in: <https://www.sciencedaily.com/releases/2012/04/120405144244.htm> (2018.06.22.).

¹⁸ Blanka Zábrodská – Lenka Vorlová: Adulteration of honey and available methods for detection – a review, *Acta Veterinaria Brno*, 2014/83, 85-102., doi:10.2754/avb201483S10S85, in: <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-04> (2018.06.22.).

¹⁹ ITSAP jelentés 2.2 pont.

²⁰ Lásd a szervezet honlapját. Link: <http://iheo.org/> (2018.06.22.).

²¹ Lásd az American Bee Journal 2018. januári száma „International Honey Market” című mellékletének 4. és 5. oldalát. Link: https://www.apiservices.biz/documents/articles-en/international_honey_market_report_january_2018.pdf (2018.06.22.).

²² Lásd az American Bee Journal 2017. januári száma „International Honey Market” című mellékletének 3. oldalát.

3. Mézminőségi EU-s központi laboratóriumi jelentés, valamint a nemzetközi tapasztalatok

A méhészek és a fogyasztóvédelmi szervezetek által már hosszú ideje várva várt mézminőségi jelentés 2017 március elején vált ismertté, bár az Európai Bizottságnak a vizsgálatokat végző Geel-i (Belgium) központi laboratóriuma (Joint Research Centre, a továbbiakban: JRC) már az előző év decemberében átadta a vizsgálati jelentését a Bizottságnak.²³ A jelentés keretében az EU 28 tagállamából, valamint Norvégiából és Svájcban gyűjtöttek be mézmintákat. Ezeket először az érintett államok szedték össze, főleg a kiskereskedőktől (1010 db, az összes minta 44,6 százaléka), de érkezett minta a nagykereskedőktől (157 db), a gyártóktól (152 db), a feldolgozóktól (81 db), a mézcsomagolóktól (134 db), valamint az EU külső határállomásairól (35 db) és az importőröktől (63 db) is. Összesen 2264 mézminta került ellenőrzésre, amelynek célja egyrészt a méz földrajzi és növénytani (botanikai) eredetével kapcsolatos megtévesztő jelölés, valamint a tiltott módon hozzáadott cukorral forgalmazott mézek lebuktatása volt. A mézmintákat három szakaszban vizsgálták. Első körben a tagállami laborok a minták pollentartalmát és érzékszervi jellemzőit (íz, illat stb.) tesztelték. Második körben került sor a minták cukortartalom analizésére. Az első két körön átment mintákat ezután analizis-izotóp arány tömegspektrometria (EA-IRMS),²⁴ valamint folyadék-kromatográffal kapcsolt tandem tömegspektrometria (LC-IRMS)²⁵ módszerekkel és ezek vegyített módszerével vizsgálták. Amennyiben egy adott tagállam laboratóriuma ezeket a módszereket felszerelés híján nem tudta elvégezni, a mintákat a JRC laboratóriumába kellett küldenie. Végül az összes bevont mézminta 40 százaléka, 893 db került be a központi vizsgálatba.

Szármaszás	Minták		Gyanú a nem megfelelésre	
	Db		Db	Százalék
EU-ból származó mézek keveréke	96		19	19.8
EU-ból és nem EU-országokból származó mézek keveréke	426		40	9.4
Nem EU-országokból származó mézek keveréke	30		3	10.0
Egy EU tagállamból származó méz	275		53	19.3
Egy nem EU-országból származó méz	55		11	20.0
Ismeretlen eredetű méz	11		1	9.1
Összesen	893		127	14.2

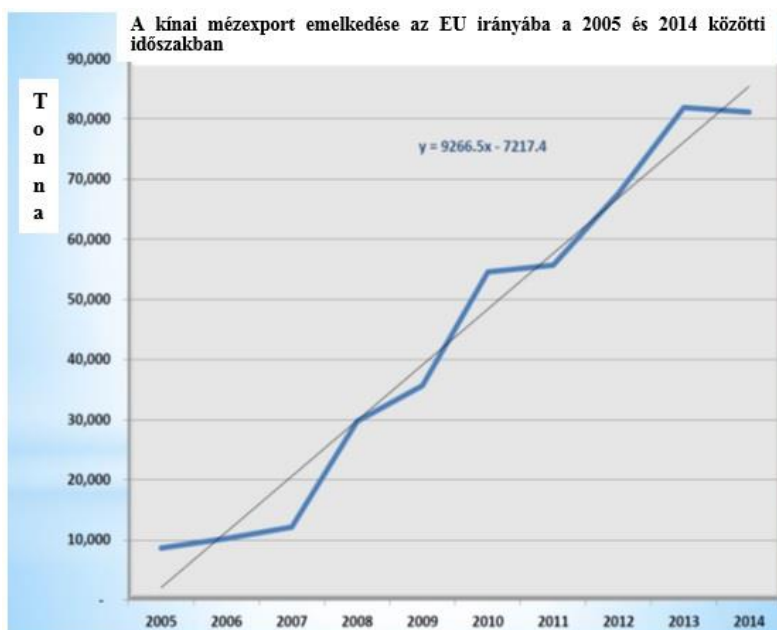
Az uniós szabályoknak gyanúsán nem megfelelő mézek besorolása a származásuk szerint
Forrás: Európai Bizottság Központi Laboratóriumának a jelentése a mézek minőségéről

²³ JRC „Scientific support to the implementation of a Coordinated Control Plan with a view to establishing the prevalence of fraudulent practices in the marketing of honey” című vizsgálati jelentését (N° SANTE/2015/E3/JRC/SI2.706828), in: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/oc_control-progs_honey_jrc-tech-report_2016.pdf (2018.06.22.).

²⁴ Elemental analysis isotope ratio mass spectrometry.

²⁵ Liquid chromatography isotope ratio mass spectrometry.

Milyen eredmények jöttek ki? A minták 14 százalékában, 127 db-ban találtak tiltott hozzáadott cukor nyomait. Mind az EU tagállami mézek keverékénél, mind az egy tagállamon belüli kevert mézeknél, mind az egyazon EU-n kívüli harmadik országból származó importmézeknél 20 százalék volt a hamisított méz aránya. Egy másik csoportosítás szerint mind az EU-s és EU-n kívüli harmadik országok mézeinek keverékénél, mind a kizárólag EU-n kívüli harmadik országok mézeinek keverékénél, mind a teljesen ismeretlen eredetű mézeknél 10 százalék a nem megfelelés, vagyis a hamisított méz aránya. Az egyazon EU-n kívüli harmadik országból származó importmézek, az EU-s és EU-n kívüli harmadik országok mézeinek keveréke, továbbá a kizárólag EU-n kívüli harmadik országok mézeinek keveréke tekintetében az összes bejövő méztétel majdnem negyede (23,87 százalék) hamisított élelmiszer. A vizsgálat tehát bebizonyította, hogy nagy a baj az európai mézpiacon. Számos csoportosítás szerint magas a forgalomba hozott, hamisított mézek aránya. A továbbiakban leírtak fényében most az EU külső határállomásain és az importőrök telephelyein vett mintákra hívnám fel a figyelmet, amelyek egyötöde nem felelt meg a méz összetételére és előállítására vonatkozóan a Méz-irányelvben meghatározott kritériumoknak.



Forrás: *American Bee Journal* 2016. októberi száma „International Honey Market” című melléklete, 5. oldal

Amennyiben a piaci mutatókat vizsgáljuk, a következő ábrából is kitűnik, hogy kimagasló mennyiség érkezik az EU-ba Kínából, amely tény egyrészt a hamisítás jelenségére, valamint árudömping valószínűségére hívja fel a figyelmet. Például a közelmúltban az Amerikai Egyesült Államok 223 százalékos antidömping vámot vezetett be a kínai mézre. 2016 májusában 60 tonnányi méz került az USA-ban hatósági megsemmisítésre, amely vietnámi mézként érkezett az országba.

A vietnámi mézipar képviselői szerint a szóban forgó mézet nem vietnámi mézexportőrök szállították, hanem tajvani és kínai cégek. Norberto García adatai szerint a méhcsaládok száma világszinten csak 8 százalékkal emelkedett az utóbbi tíz évben, ám az exportált mézmennyiség 61 százalékkal nőtt.²⁶ Továbbá kanadai méhészek arról számoltak be, hogy míg a Spanyolországból érkező mézimport hirtelen megnövekedett, a méz ára 40 százalékot esett. Hasonlóakról számoltak be kelet-európai méhészek is. *Ron Phipps* kanadai nemzetközi mézkereskedő úgy látja, gyűlik a bizonyíték arra, hogy a dél-kelet-ázsiai és főleg a kínai mézet Spanyolországba, Belgiumba és Olaszországba szállítják, hogy összekeverjék a helyi származású mézzel és európai uniós mézként adhassák tovább.²⁷ Talán nem véletlen, hogy az elismert hazai szakemberek közül mind *Bross Péter*, az Országos Magyar Méhészeti Egyesület (a továbbiakban: OMME) elnöke, mind *Fazekas Gyula*, a Magyar Mézkereskedők és Csomagolók Egyesületének elnöke, mind *Takács Ferenc*, az üveges mézeket előállító Aranynektár Kft. tulajdonosa is hasonlóan vélekednek. Nem értik, hogy a határállomásokon miért nem vettek a legnagyobb tételben bejövő kínai mézből legalább száz mintát. „*Kifejezetten ilyen irányú vizsgálatok kellenének*” - emelték ki egyhangúan.²⁸ Takács Ferencet a GULFOOD Dubai kiállításon az öböl-országokbeli legnagyobb mézcsomagoló arról tájékoztatta, hogy az Spanyolországból leszállítva vette meg a magyar és román akácmézet, mert ottani kereskedőtől kapott legjobb árat. Az, hogy közúton elmegy a magyar méz egy tengeri ország kikötőjébe az minimum tizenöt euro-centtel növeli az árat. A hordós mézen jó esetben ennyit lehet tisztán keresni. Átmegy még egy kézen (kereskedő) aki nyilván keresni akar az üzleten, mégis olcsóbban adja, mint bármelyik magyar exportőr. Az Aranynektár tulajdonosa szerint ez csak úgy lehetséges, hogy hozzákever 30-40 százalék gyantaszűrt kínai mézet.²⁹ A magyar méhészek szerint – amelyet a nemzetközi szakmai irodalom is alátámaszt – nagymértékben az EU mézimportjának 49,5 százalékát (2015-ös mérés) kitevő kínai méz érintett a hamisítással.³⁰ Ezután érdemes kitérnünk az európai mézpiaci helyzetre és benne a méhészek kilátásaira.

4. Az európai uniós mézpiaci helyzet

Bross Péter, az OMME elnöke szerint az alapprobléma, hogy az EU tagországok többsége nem termel annyi mézet, amennyi a belső fogyasztása. 2015-ben például az EU 268 ezer tonna mézet állított elő, míg az összimport 197 és félezer tonna volt. Az import aránya tehát 42,5 százalék volt ekkor. A lakosság elsősorban a helyi – EU tagállami – mézeket keresi, amelyet főleg a termelőknél talál meg.

²⁶ Lásd az American Bee Journal 2016. októberi száma „International Honey Market” című mellékletének 6. oldalát.

²⁷ Lásd az American Bee Journal 2016. októberi száma „International Honey Market” című mellékletének 6. oldalát.

²⁸ Saját információ a megjelölt forrásoktól: Takács Ferenc, Fazekas Gyula, Bross Péter.

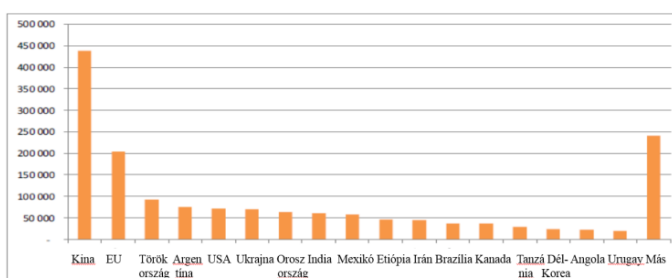
²⁹ Saját információ a megjelölt forrástól: Takács Ferenc.

³⁰ Saját információ a megjelölt forrásoktól: Takács Ferenc, Fazekas Gyula, Bross Péter.

A boltokban sajnos nem, mert ott a nagy mézfeldolgozók és mézcsomagolók termékei vannak, akik az árverseny miatt általában olcsóbb mézeket vásárolnak. Ezek forrása döntően az EU-n kívüli harmadik országokból származó import. A legnagyobb problémája azon tagországok méhészeinek vannak, akik sokkal többet termelnek mézből, mint a belső fogyasztás, és ők az Európai Unió nagybani mézpiacán szeretnék – többnyire hordós kiszerelésben – értékesíteni mézüket. Ők kerültek nehéz helyzetbe, hiszen többnyire az uniós mézpiacot uraló kínai importmézszel kell versenyezniük.



**A Föld méz előállítása
2010 – 2014 évek átlaga (ezer tonna)**



Forrás: Európai Bizottság prezentációja a mézpiaci helyzetről – 2016.11.24.

A hamisított importméz okozta probléma számos méhészt érint az EU-ban. Elsősorban Románia, Spanyolország és Magyarország méhészei vannak bajban, de szintén komoly gondjai akadnak a bolgár, horvát és portugál méhészeknek is. Miért látja a szakma a kínai behozatalt problémásnak? Mert számításaik szerint Kína nem tud annyi mézet termelni – ez például 2013-ban 466 ezer tonna volt, míg 2002-ben még csak 268 ezer –, mint amennyit elad. Egy Európányi terület teli magashegységekkel, sivataggal képtelen lehet akkora mennyiségű mézet előállítani, mint az EU, Argentína és az Amerikai Egyesült Államok összesen (lásd a következő ábrát). Kína 2004 óta folyamatosan növelte a mézexportját az EU irányába. Ezzel párhuzamosan egyedül Ukrajna tudta növelni exportját, az összes többi nagy mézhatalomnak, mint Argentína, Mexikó vagy az USA, csökkent az Unióba irányuló mézeladása. Ezt a tendenciát nemzetközi statisztikák is megerősítik. A FAO 2016-os összesítése szerint Kína méztermelése 2000 és 2014 között 88 százalékkal nőtt – ez 2016-ban cirka 231 millió euró bevételt jelentett –, úgy hogy a kaptárak száma csak 21 százalékkal. A nemzetközi szaksajtó úgy látja, hogy a Kína méhpopulációja a világ többi részéhez hasonlóan csökkent az elmúlt időben, hiszen az az ország sem volt mentes a növényvédőszeres és a környezetszennyezés okozta méh-elhullásoktól, valamint az élőhelyek városiasodás miatti zsugorodásától. Ezek a hatások igenis negatívan érintik a méhek immunrendszerét, melynek eredményeként csökken a méhcsaládok száma. A közelmúltban éppen Kínáról jelentek meg elborzasztó képek a nemzetközi sajtóban, melyeken maguk a kínai gazdák saját kezükkel porozzák meg a gyümölcsfáikat, annyira nincsen beporzó rovar, így méh sem, a környéken.

Hogyan lehetséges ilyen körülmények között, hogy egy ország gyakorlatilag a duplájára emelje a (természetes) méztermelését? Bross Péter kiemeli, hogy Kína 2002-ben, mézének kloramfenikol – ez egy antibiotikum, amelyet garnélarakókat, langusztarákókat és méheket érintő betegségek kezelésére használnak – szennyeződése miatt 2 évre tiltás kapott az EU-ba irányuló mézexportra. Az Unió a tilalmat 2004-ben oldotta fel, ekkorra a távol-keleti ország elérte, hogy a kloramfenikol szer maradványa eltűnjön a mézeiből. Nem érti, hogy 13-14 év alatt hogyan nőhetett a kínai méztermelés 198 ezer tonnát (268 ezerről 466 ezerre), amikor ezen időszakon belül a világ többi részének nem nőtt összesen a méztermelése ekkorát.³¹



**Az EU-ba importált méz egységnyi átlagértéke
származási ország szerint
(euró / kg)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
China	1.00	1.12	1.24	1.26	1.34	1.44	1.37	1.40	1.64	1.58	1.51
Ukraine	1.11	1.87	1.70	2.02	1.96	1.83	1.82	1.93	2.16	1.76	1.59
Argentina	1.26	1.69	2.00	2.24	2.24	2.23	2.35	2.75	3.24	2.12	2.05
Mexico	1.38	1.67	2.14	2.35	2.47	2.44	2.53	2.72	3.24	2.96	2.80
Chile	1.36	1.77	2.19	2.57	2.70	2.59	2.62	2.97	3.72	2.77	2.89
Uruguay	1.22	1.73	1.97	2.15	2.15	2.26	2.50	2.64	3.15	2.15	2.27
Cuba	1.22	1.30	1.92	2.08	2.25	2.32	2.29	2.38	2.82	2.42	2.26
Brazil	1.37	1.91	2.02	2.21	2.34	2.51	2.44	2.86	3.42	3.25	3.92
Moldova	1.13	1.51			2.43	2.27	2.46	2.82	3.04	2.59	2.36
New Zealand	5.06	5.13	4.49	6.77	7.55	8.83	9.21	14.29	16.14	24.10	23.25
Turkey	4.24	5.53	3.85	2.79	4.74	4.90	3.51	3.86	3.98	3.99	3.93
Vietnam	1.02	1.08	0.99	1.31	3.99	3.53	1.69	1.87	2.34	1.62	1.22
Thailand	1.84	1.52	1.56	1.75	1.76	1.82	1.74	1.78	2.25	2.13	2.09
Serbia	1.90	1.99	2.25	3.02	3.35	3.43	3.33	3.37	4.17	3.71	3.25
Guatemala		1.85	2.06	2.54	2.35	2.42	2.43	2.67	3.55	2.57	1.69
Extra EU	1.37	1.69	1.93	2.05	2.08	2.08	2.04	2.14	2.52	2.23	2.06

Forrás: Európai Bizottság előadása az EU-s mézpiaci helyzetről, Eurostat

Egyáltalán nem véletlen, hogy az európai mézpiac egyáltalán nem bír ki egy ilyen mértékű tömegtermelés és az ehhez kapcsolódó dömpingszerű behozatal okozta sokkot. Míg 1 kiló kínai méz 2015-ben 1,64 euróba került, addig például az ukrán 2,16, az argentin és mexikói méz 3,24 euró volt, miközben az EU tagállamaiban megtermelt méz 5-8 euró per kg áron kelt el. Ennek nem lehetett más következménye, mint az európai uniós méz termelői árak drasztikus esése. Például a magyar akácméz felvásárlási ára 2016 év végére a felére esett a 2014-es áraknak, a 6,6 eurós ár 3,3 euró lett. Az olcsóbb virágmézek piacán is jelentős változás állt be: 2004-ben 2,6 eurót ért egy kiló méz, 2016 év végén ugyanez a méz már csak 1,8 eurót ért. Ugyanez a helyzet Romániában, Bulgáriában, Horvátországban és Portugáliában is. Magyarországon ez 20 ezer méhésztől, Romániában 40 ezer méhésztől és családjaikról van szó, de összességében mind a 620 ezer európai méhész és családjaik érintettek. Az Európai Bizottság központi vizsgálatából egyértelműen kiderült, hogy az EU-ban minden ötödik méz valójában hamisított termék.

³¹ Saját információ a megjelölt forrástól: Bross Péter.

Szükséges kiemelni, hogy itt nem csak a méhészekről és a méhekről van szó, hanem az egész európai mezőgazdaság jövőjéről. A méhek ugyanis beporzó rovarok. A FAO szerint a méhek és más beporzók felelősek a gabonanövények 35 százalékának a megtermeléséért a Földön.³² Az Európai Parlament által elfogadott Méz-jelentés pedig kimondja, hogy „Európában a növényfajok 84 százaléka és az élelmiszer-termelés 76 százaléka függ a házi- és vadméhek általi beporzástól” és „ami nélkül az európai mezőgazdaság és különösen az entomofíl (rovarbeporzású) növények termesztése nem létezne.”³³ Ehhez az Európai Professzionális Méhészek Egyesületének (EPBA) az elnöke, a német *Walter Haefeker* hozzászól, hogy a méhek szerepe egyre fontosabb lesz a beporzásban, hiszen a többi beporzó rovar folyamatosan tűnik el a földekről. A méh-utánpótlást ugye a méhészek biztosítják, de mivel ez a szakma gazdaságilag egyre kevésbé éri meg, a méhészek fokozatosan adják fel a termelést, a fiatalok nem jönnek, s a méhészeti ágazat fokozatosan elöregszik. Méhészek nélkül pedig nem lehet a már kipusztult méhpopulációkat újratelepíteni.³⁴ Ez aztán az örökösi kör! Összefoglalóan kimondhatjuk, hogy az egész mezőgazdaságunk és élelmiszer-termelésünk jövője függ attól, hogy sikerül-e megtisztítanunk az európai belső piacot a hamisított méztől, s helyreállítani a mézpiacot és a méhészeti szakma becsületét. Az alábbiakban az eddigi próbálkozásokat és a lehetséges megoldásokat mutatom be.

5. Lehetséges megoldások és eddigi lépések

Az Unió belső vizsgálati eredményekre alapozva a JRC laboratórium a következő ajánlásokat tette az Európai Bizottság részére. Először is, a hiteles európai uniós mézekből és a mézhez mennyiség-növelési célból adható megengedett adalékanyagokból egy központi európai adatbázist kellene készíteni, hogy a hamisított méz könnyebb kiszűréséhez a szükséges eredeti pollenek rendelkezésre álljanak. Másodszor, magukat a hiteles európai mézmintákat is egy központi - uniós intézmény által vezetett - laboratóriumban kellene őrizni. Harmadszor, a mézvizsgálati laboratóriumi módszereket egységesíteni kell az EU-ban, és negyedszer, a tudomány állása szerinti legújabb mézvizsgálati módszereket minél gyorsabban el kellene ismerni az európai uniós laboratóriumi gyakorlatban.³⁵ Meglátásom szerint a fenti közös adatbázisok egyedül akkor lehetnek hasznosak, amennyiben a tagállami hatóságok a boltokban, a külső határállomásokon és az importőröknél jóval szigorúbban és főként nagy tételekben vizsgálják az EU-ba behozott méztételek minőségét, valamint külön odafigyelnek a nyomonkövetésre.

³² FAO: *Why bees matter: The importance of bees and other pollinators for food and agriculture*, in: <http://www.fao.org/3/I9527EN/i9527en.PDF> (2018.06.22.).

³³ Méz-jelentés C. preambulumb-bekezdés és 1. bekezdés.

³⁴ Paola Tamma: *Honeygate: How Europe is being flooded with fake honey*, in: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/honeygate-how-europe-is-being-flooded-with-fake-honey/> (2018.06.22.).

³⁵ JRC vizsgálati jelentés, 23-24.

A fenti két lépésen, mint a határellenőrzés és a nyomkövetés, túl egy újabb központi – az Európai Bizottság által szervezett – vizsgálatot kellene indítani az EU külső határállomásain és az importőröknél begyűjtendő mézmintákra vonatkozóan. Ami a laboratóriumi módszereket illeti, *Stephan Schwarzingger*, a bayreuth-i egyetem professzora a mágneses magrezonancia (NMR) laboratóriumi tesztekkel ellenőrizné a mézmintákat. A mágneses hullámok egyfajta 'ujjlenyomatot' vesznek le a vizsgált mézről, amelyet össze lehet hasonlítani a referencia-adatbázisokban már meglévő és botanikai eredet szempontjából az összes méztípust lefedő, kb. 10 ezer mintával. A jelleg vizsgálatát követően viszonylag könnyen meg lehet állapítani, hogy van-e eltérés a címkén szereplő és a valós eredet között. Schwarzingger szerint az NMR-vizsgálatok sokkal hatékonyabbak a méztételek élelmiszer-biztonsági és fogyasztóvédelmi szempontú ellenőrzésére, mint más eljárások. A laboratóriumok kisebb része van csak felszerelve modern NMR-berendezésekkel, hiszen egy meglehetősen új technológiáról van szó.³⁶ Érdemes lenne ezért az összes olyan elismert magán-laboratóriumot is bevonni a vizsgálatokba, amelyek már rendelkeznek ilyen fejlett berendezésekkel. Az EP Méz-jelentése is leszögezi, hogy 'a mézhamisítások kiszűrése érdekében' a Bizottságnak ki kellene fejlesztenie „*olyan, hatékony laboratóriumi analitikai módszereket (pl. mágneses magrezonancia vizsgálat), amelyek érzékelik a méhekre jellemző peptideket és más méh-specifikus markereket.*” A Parlament emellett felkéri a Bizottságot, hogy a legösszetettebb vizsgálatok elvégzéséhez vonjon be olyan, nemzetközileg elismert magánlaboratóriumokat, mint a francia (nantes-i) EUROFINs vagy a német (brémai) QSI.³⁷ Az EP is kiáll a JRC által javasolt európai mézadatbank létesítése mellett. Ez már egységes elemzési módszert alkalmazna a különböző eredetű mézek osztályozására. Ami az ellenőrzéseket illeti többen is – például Bross Péter, a Nemzeti Élelmiszer-biztonsági Hatóság (továbbiakban: NÉBIH) és az Európai Parlament - megjegyezték, hogy az európai élelmiszerjog – különösen az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról szóló, 853/2004/EK rendelet – szerint azok a mézcsomagoló üzemek, amelyek több termelő mézét keverik vagy dolgozzák fel, az e rendeletben meghatározott uniós élelmiszer-biztonsági ellenőrzés hatálya alá tartoznak.³⁸ A hatékonyabb nyomkövetés érdekében a rendelet személyi hatályát ki kellene terjeszteni valamennyi, importált mézet feldolgozó létesítményre, kivéve a garantáltan a saját mézüket csomagoló uniós méhészekre, akiknél egy ilyen lépés felesleges lenne. Erdős Norbert szerint az élelmiszerek hatósági ellenőrzéséről és más ellenőrzésekről szóló, 625/2017/EU rendelet alapján az EU-ban el kellene rendelni a harmadik országokból származó mézek az EU külső határain történő tételes hatósági mintavételét és ellenőrzését. Szerintem ez nem lenne egy a nemzetközi kereskedelmet aránytalan mértékben korlátozó lépés, mivel itt egy fokozott ellenőrzési akcióról lenne szó, amelynek szükségességét nem nehéz bebizonyítani. Az ellenőrzéseknek a tiltott módon hozzáadott cukor kimutatását célzó vizsgálatok mellett azon elemekre is összpontosítani kellene, amelyek az európai természetes mézekből hiányoznak, de például a távol-keleti hamisított termékekben megvannak, ilyen például a mannóz.

³⁶ Tamma 2017, (9), valamint (11)-(14) bekezdés.

³⁷ Méz-jelentés 43. bekezdés.

³⁸ Saját információ a megjelölt forrástól: NÉBIH, Bross Péter.

A mézre vonatkozó nyomonkövethetőségi követelményt egyéb lehetséges módokon is meg kellene erősíteni. Sőt, jogilag le kell szögezni, hogy a Codex-ben szereplő mézfogalmat és kapcsolódó előírásokat nem csak a külföldi mézet importáló vállalkozásoknak, valamint a kiskereskedőknek kell tiszteletben tartaniuk, hanem az EU-n kívüli országokban működő méztermelőknek és -csomagolóknak is. Kína például 1984 óta a Codex tagja.³⁹ Nem véletlen, hogy az EP felhívja a Codex-re az Európai Bizottság figyelmét, hogy a Méz-irányelvet módosítani szükséges annak érdekében, hogy az egyértelmű meghatározásokat adjon és megállapítsa az összes méhészeti termék, mint a fajtaméz, a többvirágú méz, a propolisz vagy egy szintén jelentősen hamisított termék, a méhviasz, fő sajátosságait.⁴⁰ Ezen túl, a fentiekben kifejtettem már, hogy értelmezésem szerint a Méz-irányelv címkézési szabályai ütköznek az EU-t és a tagállamokat is kötelező nemzetközi (Codex) előírásokkal, ezért az irányelvet egyedül jogi megfontolásból is módosítani kellene. Az előzőekben bemutatott gyantaszűrési technikára visszatérve, a fogyasztók érdekei – ez közegészségügyi szempont is – megkívánják, hogy az Unió a lehető leghamarabb tiltsa be a gyantaszűrt méz forgalomba hozatalát, hiszen a gyantaszűrt mézben nincs semmilyen biológiailag értékes anyag, főleg azok a pollenek és más anyagok, amiért a mézet 'méz'-nek nevezzük. Viszont maradhatnak benne olyan maradvány-anyagok, például nehézfémek, mint az ólom (erre már volt példa), amelyek a fogyasztóvédelmin és élelmiszer-biztonságin túl közegészségügyi gondokat is generálnak. A gyantaszűrt méz forgalomba hozatalát tehát be kellene tiltani az EU-ban.⁴¹ A méhcsaládok antibiotikummal történő rendszeres kezelése is alapos gyanút ébreszthet a tagállami hatóságokban, hogy az adott hamradik országból behozott méz kockázatos lehet, ezért ilyen esetben is tételes és alapos ellenőrzésekre lenne szükség. Végül a dömpingszerű behozatalra is megoldást kellene találni. Az Európai Unióban tagsággal nem rendelkező országokból érkező dömpingelt behozattal szembeni védelemről szóló 2016/1036/EU rendelet az Európai Bizottságot bízta meg egy esetleges dömping kivizsgálásával.⁴² Az EP a Méz-jelentésben ezért felkéri a Bizottságot, hogy alaposan vizsgálja meg a kínai nagyarányú mézimportot, különösen világítsa át a Kínából származó mézet exportáló cégek tevékenységeit és értékelje az uniós mézpiacra kerülő méz minőségét, mennyiségi arányát és értékesítési árszínvonalát. Amennyiben bebizonyosodna, hogy Kína állami támogatással vagy egyéb tiltott módon segíti a kínai méz nagyarányú, dömpinget megvalósító exportját, akkor az EU-nak antidömping eljárást kellene kezdeményeznie a kínai méz ellen.⁴³

³⁹ Codex honlap, in: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/members/en/> (2018.06.22.).

⁴⁰ Méz-jelentés 47. bekezdés.

⁴¹ Méz-jelentés 51. bekezdés.

⁴² Az Európai Unióban tagsággal nem rendelkező országokból érkező dömpingelt behozattal szembeni védelemről szóló, 2016/1036/EU rendelet, in: <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-09> (2018.06.22.).

⁴³ Méz-jelentés 54. és 55. bekezdés.

A legfőbb elvárt lépés azonban a Méz-irányelv származási jelölési szabályainak a felülvizsgálata. A direktíva 2. cikke (4) bekezdésének a) pontjában szerepel az egyszerűsített jelölés lehetősége.⁴⁴ Ezt a lehetőséget 2001-ben, még bőven a méz-válság előtt, azért emelték be az irányelvbe, hogy a mézkereskedők és mézcsomagolók több helyről származó mézből előállított termékeiknél ne gabalyodjanak bele a címkézési előírásokba, s ez ne okozzon nekik aránytalan adminisztratív és pénzügyi terhet. A tapasztalatokból kiderült azonban, hogy számos mézcsomagoló és -kereskedő visszaél ezzel a származásjelölési móddal a tényleges származási ország, illetve a különböző érintett országokból származó mézek arányának elhallgatása céljából, tekintve, hogy a vásárlók egyre tudatosabbak és bizalmatlanok egyes országokból származó élelmiszerekkel szemben. Például az 'EU-országokból és EU-n kívüli országokból származó mézkeverék' annyira informatív egy normál fogyasztó számára, mintha azt mondanánk, hogy nem a Szahara-sivatagból származó mézkeverék, vagyis semennyire. Walter Haefeker is felteszi a kérdést, miért nem írjuk rá a mézre, hogy nem a Marsról származik, ugyanis ugyanannyit érnének el ezzel, mint a mostani jelölésekkel. Az EPBA elnöke azzal vádolja a Bizottság képviselőit, hogy „*míg a szabadkereskedelem egy vallássá vált számukra, addig a fogyasztóvédelem területén csak akkor lépnek, ha már rúgnak és sikoltoznak a polgárok.*”⁴⁵ Haefeker nem a levegőbe beszél, hiszen a mézek elvárt, a valós származási országot mutató, címkézési módját a német biomézek területén már megoldották.



Saját forrás: Walter Haefeker által e-mail-en megküldött kép

A következő kép jól mutatja, hogy az egyszerűsített méz-jelölési rendszer helyett a címkén azt tüntetik fel, hogy a végtermékben felhasznált EU-s és EU-n kívüli méz pontosan melyik országból származik, méghozzá olyan sorrendben, ahogyan a végtermékben szereplő mézek aránya kinéz. A kép pontosan szemlélteti ezt az elképzelést, amelyből látható az is, hogy egy ilyen megoldás nem jelentene semmilyen többletköltséget a méz-feldolgozóknak és a kereskedőknek.

⁴⁴ Méz-irányelv 2. cikk (4) bekezdés a) pont.

⁴⁵ Tamma 2017, (42) bekezdés.

Ebből kiindulva a Méz-jelentés elvárja, hogy például „az 'EU-országokból és EU-n kívüli országokból származó mézkek keveréke' jelölés helyett a címkéken azt tüntessék fel, hogy a végtermékben felhasznált mézkek pontosan mely ország(ok)ból származnak, még hozzá olyan sorrendben, amely megfelel a végtermékben használt százalékos arányoknak (az adott termékben felhasznált termékek származási országok szerinti arányának feltüntetésére).”⁴⁶ Ehhez egyébként szorosan kapcsolódik a mézet tartalmazó feldolgozott élelmiszereknél előforduló szabálytalanságok kérdése, hiszen a jelenlegi élelmiszer-minőségi szabályok nem foglalkoznak a feldolgozott termékekkel, például a kekszeket, a reggeli gabonapelyheket, az édességeket stb. érintő csalárd gyakorlatokkal. Erdős Norbert szerint a 'méz' címke sokszor félrevezeti a fogyasztókat az adott termék tényleges tartalmával kapcsolatban, hiszen ezt gyakran akkor is használják, ha a termék tényleges cukortartalmának kevesebb, mint 50 származéka származik mézből. Az Európai Bizottságnak ezért ezen a területen is rendet kellene tennie. A Méz-irányelvet ki kellene egészítenie azzal, hogy a 'méz' szót, vagy a 'mézet tartalmaz' vagy a 'méz felhasználásával készült' kifejezéseket csak akkor lehessen használni a feldolgozott élelmiszereken (grafikus vagy nem grafikus elemeken), ha a termék cukortartalmának legalább a fele ténylegesen mézből származik.⁴⁷

A fentiekből látható, hogy az olyan fogyasztóvédelmi, de gazdasági ügyekben, mint például a mézhamisítás kérdése, fel lehet hatékonyan lépni, ha megvan a jogalkotókban és az illetékes hatóságokban a megfelelő politikai akarat. A NÉBIH például 2016 tavaszán viszonylag gyorsan elvégezte a magyarországi boltok polcain megtalálható mézek ellenőrzését és kiszűrték a csalárd mézeket a polcokról. A szigorú ellenőrzéseknek köszönhetően az import mézek aránya jelentősen csökkent a magyarországi kereskedelemben, bár egyáltalán nem ez volt a cél.⁴⁸ Bross Péter szerint ez a lépés a hazai mézpiac látványos, a silány minőségű mézektől és a hamisított termékektől való tisztulását eredményezte. Az Európai Unió szintjén is állnak azok az érvek, amelyek a Méz-irányelv megfelelő módosítását és más, a csalást és a fogyasztók félrevezetését ellehetetlenítő intézkedések megtételét szükségessé teszik. Az Európai Bizottság annak ellenére nem hajlandó az irányelv felülvizsgálatára, hogy a Codex szabályaival való jogi összeütközés világosan kimutatható. A méhészek, az érdekképviselői szervezetek, egyes nemzeti kormányok, mint a magyar és európai parlamenti képviselők azonban közösen küzdenek a méhészek és a méhek megmentése érdekében. Az áttörésnek előbb-utóbb meg kell történnie.

⁴⁶ Méz-jelentés 59. bekezdés.

⁴⁷ Méz-jelentés 60. bekezdés.

⁴⁸ NÉBIH: *Eredményes kereszttal egyeztetés a hazai mézpiac védelméért*, sajtóközlemény, 2016. április 20., in: <https://tinyurl.com/jael-25-pgy-10> (2018.06.22.).

Edit SÁPI*
Protection of agricultural products with intellectual property rights**

1. Introductory remarks

The aim of this study is to provide a comprehensive overview about the legal institutions belonging to the intellectual property law, whose essential purpose is to ensure the protection of agricultural products, alongside other similar products. Having regard to the fact that the legal literature has already analyzed this topic several times,¹ we only intend to delineate the main focal points and the most important features of the topic within the framework of this paper.

Edit Sági: Protection of agricultural products with intellectual property rights – Agrártermékek védelme a szellemi tulajdon eszközeivel. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 244-269 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.244

* dr. jur. scientific researcher, University of Miskolc, Faculty of Law, Institution of Civil Sciences, Department of Civil Law, e-mail: jogsapi@uni-miskolc.hu

** This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.

¹ The Hungarian legal literature has already dealt with the geographical indications and plant variety right. Including but not limited to, see e.g.: Csécsy György: A földrajzi árujelzők oltalmának új irányai, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2006/6, 77-95; Jókúti András: A földrajzi árujelzők közösségi oltalma, *Védjegyvilág* 2005/3, 11-21; Kókai-Kunné Szabó Ágnes: A növényfajták állami elismerésének és forgalomba hozatalának közigazgatási szabályai, *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/12, 31-38; Kókai-Kunné Szabó Ágnes: *A növényfajta-oltalom és a növényfajták nemesítéséhez, termesztéséhez kapcsolódó aktuális jogi kérdések (PhD értekezés)*, Miskolc, 2013; Kókai-Kunné Szabó Ágnes: A szellemi tulajdon jogintézményei az agrár- és vidékfejlesztési jogban, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 287-303; Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban - Változó közösségi szabályozás 2009-től*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009; Szilágyi János Ede: Földrajzi árujelzők szabályozása a multilaterális nemzetközi megállapodásokban, különös tekintettel a TRIPS Megállapodásra, *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2, 95-120; Szilágyi János Ede: A tokaji földrajzi árujelző jogi védelme, *Magyar Jog*, 2005/12, 732-740; Tattay Levente: *A bor és az agrártermékek eredetvédelme*, Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2001; Tattay Levente: Eredetvédelem Franciaországban I. – A Cognac, Champagne és a Bordeaux-i bor nyomában, *Élelmészeti Ipar*, 2000/4, 111-113; Tattay Levente: Eredetvédelem Franciaországban II., *Élelmészeti Ipar*, 2000/5, 148-152; Tattay Levente: A földrajzi árujelzők oltalma és a bor-eredetvédelem, *Gazdaság és Jog*, 2012/1, 21-24; Tattay Levente: Eredetvédelem Franciaországban – A Cognac, Champagne és a Bordeaux-i bor nyomában, *Külgazdaság*, 2000/3, 29-42; Tattay Levente: Gondolatok a földrajzi árujelzők jogi oltalma bevezetéséről – Az eredetvédelem egységes szabályozása, *Magyar Jog*, 1997/4, 193-200; Tattay Levente: *Az árujelzők kialakulásának és felhasználásának kezdetei*, Budapest, Gépirat, 1999; Vida Sándor: Földrajzi árujelző és védjegy ütközése: Castel, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2015/6, 97-111.

The importance of this topic is on the one hand that the land as a natural resource plays a particular importance in the economy of our country, since the agriculture and forestry land forms nearly 30% of the whole national property.² From the legal point of view, natural resources can be considered relevant which the mankind can use for his own benefit, or which can ‘passively’ affect human beings, because the human life would cease in their absence.³ In the light of our subject, it can be stated that foods, wines and plants cultivated in the agriculture can be considered as products that the mankind can use for his own benefit. It is important for the economic factors in itself to protect the agricultural land and the agricultural products with appropriate legal guarantees from several directions by the legislator. Furthermore, in recent years the members of the society increasingly pay attention to the healthy lifestyle, which includes the consumption of good quality foodstuff produced from natural ingredients. In this respect, geographical indication plays a special role, because – like the trademarks – it also attests the quality of the marked product.⁴

The most widespread geographical indications are usually related to wine products⁵ and it can generally be observed that the number of protected products is increasing throughout the European Union.⁶ Among the well-known and recognized agricultural products of Hungary, the following products are under designation of origin of the EU: ‘alfldi kamillavirgzat’, ‘hajdsgi torma’, ‘kalocsai fszerpaprika-rlemny’, ‘makói vrshagyma’, ‘makói hagyma’, ‘szegedi fszerpaprika-rlemny’, ‘szegedi paprika’, ‘szegedi szalmi’ and ‘szegedi tlisszalmi’. Geographical signs under EU protection are currently the following: ‘budapesti tlisszalmi’, ‘csabai kolbsz’, ‘csabai vastagkolbsz’, ‘gnci kajsziparack’, ‘gyulai kolbsz’, ‘gyulai proskolbsz’, ‘magyar szrkemarha hs’, ‘makói petrezselyemgyökér’, ‘szentesi paprika’ and ‘szregi rzsat’.⁷

² Szilágyi János Ede: Az agrr- és vidkfejlesztsi jog elmélete, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrrjog. A magyar agrr- és vidkfejlesztsi jogi szabályozás lehetőségei a globalizlld Európai Unban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 17.

³ Prugberger Tamás: A természeti erőforrások védelmi és felhasználási jognak szakjoggi megjelenése, in: Grgynyi Iлона – Horváth M. Tamás – Szabó Béla – Vrnay Ernő (edit.): *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis IV.*, Debrecen, Lcium Art, 2004, 203.

⁴ Tattay Levente mentions that ‘Professionals believe that the market is showing increasing interest in the unique and original festive, welcome products.’ *„A szakemberek vlemnye, hogy a piac nvekv erdekldst mutat az nnepi, vendgyr egyedi s eredetitermkek irnt.”* Tattay Levente: *Eredetvdelem Franciaorszgban I. – A Cognac, Champagne s a Bordeaux-i bor nyomában, lelmezsi Ipar*, 2000/4, 111.

⁵ Szilgyi Jnos Ede: szrevtelek a borok fldrajzi rujelzinek joggyakorlathoz, in: Barz Tmea – Juhsz gnes – Leszkoven László – Pusztahelyi Réka (edit.): *nnepi tanulmányok Br György professzor 60. szletsnapjra*. Miskolc: Novotni Alapítvány, 2015, 549. In relation to the designation of origin of wines, see also: Szilágyi János Ede: Az j borpiaci rendtarts kihívásai, *Sectio Juridica et Politico, Miskolc, Tomus XXVII*, 2009/2, 593-612.

⁶ Tarjnyi Petra: A földrajzi rujelzk joga, különös tekintettel az Európai Brsg gyakorlatra, *Iparjogvdelmi s Szezerzi Jogi Szezeme*, 2017/2, 7.

⁷ <http://eredetvedelem.kormany.hu/foldrajzi-arujelzok> (Downloaded: 2018. 03. 21.)

2. Systemic outline and delimitations

Geographical indications⁸ belong systematically to one of the sub-areas of the intellectual property law, i.e. to industrial property rights and to the so-called ‘company and product indications’. The legal literature of the intellectual property law classifies the trademarks and the geographical indications to this category. The similarity between trademarks and geographical indications can be seen on the one hand by the systematic allocation of the relevant provisions, as they are regulated by the same act,⁹ and on the other hand by the common attribute of their function, i.e. the certification of a particular feature – and usually the quality – of the given product. At the same time, it should be taken into consideration – as Csécsy György also emphasizes –, that the trademark does not express the quality in itself, as its function as quality indicator only indirectly applies.¹⁰ A difference between trademarks and geographical indications is that trademarks are used to distinguish goods or services¹¹, while the aim of the geographical indication is mainly – but not exclusively – to designate agricultural products and to certify their quality.¹² Several representatives of the legal literature emphasize that although it is common knowledge that geographical indications are intended to protect agricultural products, they do not belong exclusively to agricultural products.¹³

Distinction has to be made between collective and certification trademarks and geographical indications. Collective trademark means a trademark which is used by an association, public body or association (hereinafter referred to collectively as ‘association’) for distinguishing the goods or services of its members from the goods and services of others on the basis of the quality, origin or other characteristic of the goods or services bearing the trademark.¹⁴ Csécsy György says that earlier – prior to the amendment of the Trademark law in 2003¹⁵ – it was theoretical possible that a

⁸ See the historical development of the legal instrument in: Csécsy György: A földrajzi árujelzők oltalmának új irányai, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2006/6, 77-81.

⁹ Act XI of 1997 on the Protection of Trademarks and Geographical Indications (henceforward abbreviated as: Trademark Act).

¹⁰ Csécsy 2006, 84.

¹¹ § 1 (1) of the Trademark Act.

¹² Tattay Levente: A földrajzi árujelzők oltalma és a bor-eredetvédelem, *Gazdaság és Jog*, 2012/1, 21.

¹³ E.g.: Tattay Levente: Gondolatok a földrajzi árujelzők jogi oltalma bevezetéséről – Az eredetvédelem egységes szabályozása, *Magyar Jog*, 1997/4, 195; Kókai-Kunné Szabó Ágnes: A szellemi tulajdon jogintézményei az agrár- és vidékfejlesztési jogban, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017, 295.

¹⁴ § 96 (1) of the Trademark Act.

¹⁵ Act CII of 2003 on the amendment of certain acts on industrial property and copyright law.

collective trademark consists of a geographical name, but there was no example for this in the practice.¹⁶

The act also helps to separate trademarks from geographical indications, as it regulates the absolute grounds for refusal of trademark protection. In relation to this, the law states, that a sign shall be refused trademark protection if it is not capable for making a distinction, in particular, if it consists exclusively of signs or information which may serve, in commercial circulation, to designate the type, quality, quantity, intended purpose, value, geographical origin, time of production or fulfillment, or any other characteristic of the goods or services, or which are permanently and customarily used in colloquial language, or in trade practices.¹⁷ Therefore, the act expressly prohibits the registration of a designation relating to the geographical origin as a trademark.¹⁸

The seventh chapter of the Act deals with the rules on geographical indications, where it first contains definitions. Accordingly, the geographical indication¹⁹ is a collective term within which two categories are known: the geographical sign and the designation of origin.²⁰ The common features of the two legal institutions are that their function is to indicate the geographical origin and that they can only be applied if the product concerned is on the market.²¹ *Tattay Levente* states that geographic indications actually contain concentrated information because they distinguish goods produced in a given area and indicate their authenticity and their similar quality, and therefore they '*serve as a symbol for collective advertising.*'²²

The Act gives the definition of the geographical indication and of the designation of origin.

A geographical indication is the name of a region, specific place or, in exceptional cases, a country that is used for marking products that originate from such area – i.e. are produced, processed or prepared in the defined geographical area – and whose exceptional quality, reputation or other characteristic is essentially attributable to that geographical origin.²³

A designation of origin is the name of a region, specific place or, in exceptional cases, a country which is used for marking products which originate from such area – i.e. products which are produced, processed or prepared in the defined geographical area – and whose exceptional quality, reputation or other characteristic is exclusively or

¹⁶ Csécsy 2006, 84.

¹⁷ § 2 (2) point a, of the Trademark Act.

¹⁸ Vida Sándor analyzes the so-called Castel-case in relation to this rule. *Vida Sándor*. Vida Sándor: Földrajzi árujelző és védjegy ütközése: Castel, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2015/6, 97-111.

¹⁹ Previously the terminology of 'Indications of source' was also used, but this expression became outdated. *Tattay*, 1997, 194.

²⁰ § 103 (1) of the Trademark Act.

²¹ § 103 (1) of the Trademark Act.

²² *Tattay Levente*: Eredetvédelem Franciaországban I. – A Cognac, Champagne és a Bordeaux-i bor nyomában, *Élelmiszeri Ipar*, 2000/4, 111.

²³ § 103 (2) of the Trademark Act.

essentially the result of the particular geographical environment and the characteristic natural and human factors of this environment.²⁴

The abovementioned two concepts are very similar, there are one or two words difference, however, this slight difference is not a mere stylistic question, but it results in an important difference in content. The difference can be captured by the ability to certify the quality. While the geographical indication is only indirectly capable to certify the quality for the place of origin only refers to the geographical link, the designation of origin makes a more direct reference to the quality of the product.²⁵ The act expresses this fact that in case of geographical indication, the exceptional quality, reputation or other characteristic is *essentially* attributable to that geographical origin, while in case of the designation of origin, the exceptional quality, reputation or other characteristic of the product is *exclusively or essentially* the result of the particular geographical environment and the *characteristic natural and human factors* of this environment. It is not a coincidence and it is in compliance with the legal regulations and the legal logic that serious knowledge and established traditions are behind the production of domestic wines under protection of designation of origin.²⁶ This difference can also be captured by the fact that in the case of designation of origin there is a *direct and inseparable link* between the quality and the properties of the product and the geographical environment, while in case of geographical indication, this link is 'only' *accidental*, because the reputation of the product is independent from the natural conditions and the human factors.²⁷ It is also a designation of origin when the ingredients of the agricultural product concerned originates from a more extensive geographical area than the designation of origin.²⁸

From the difference outlined above also stems the fact that the concept of the designation of origin is necessarily narrower than the scope of the geographical indication. Therefore, it can be said that all designations of origin are geographical indications, but not all geographical indications are designations of origin.²⁹

3. The legal regulation of the geographical indication

A general characteristic of the intellectual property right, which can be observed in connection with the legal background of geographic indications as well, is that the regulation appears in several different levels. In connection with both copyright and industrial property rights – including product indications – it can be stated that in

²⁴ § 103 (3) of the Trademark Act.

²⁵ Csécsy György: *A szellemi alkotások joga*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2007, 230.

²⁶ Szilágyi 2015, 550.

²⁷ Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala: Földrajzi árujelzők oltalma. http://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/04_foldrajzi_arujelzok_2016.pdf (Downloaded: 22.03.2018.)

²⁸ Csécsy 2006, 85-86.

²⁹ Vékás Gusztáv: Iparjogvédelem, in: Lontai Endre – Faludi Gábor – Gyertyánfy Péter – Vékás Gusztáv: *Magyar polgári jog, Szerzői jog és iparjogvédelem*, Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, 2012, 307.

addition to domestic law EU legal acts and international conventions and agreements also contain relevant rules.³⁰

3.1. Domestic legal environment

The Preamble of the Trademark Act also refers to the fact, that the protection of trademarks and geographical indications has a great importance for the Hungarian market economy because on the one hand, they improve the level of consumer information and on the other hand, they strengthen the conditions for fair competition.³¹ The importance of the trademark law can also be observed through the fact that this act has introduced the *sui generis* protection for the geographical indications.³² Szilágyi János Ede points out that the legal history of the *sui generis* protection of origin can be found in the law of wine.³³

As a special rule, the modification of the Trademark Act of 2009³⁴ added that geographical indications of spirit drinks may be subject to protection if those products using the geographical indication meet the conditions set forth in the product specification, as provided for in specific other legislation.³⁵

However, it is important to emphasize that, although the main and fundamental rules relating to geographical indications can be found in the Trademarks Act, it is not the only legal act which deals with the designation of products.³⁶

³⁰ See in details: Tattay Levente: A szellemi alkotások teljeskörű újraszabályozása Magyarországon, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2009/2, 149-164; Boytha György: A hatályos szerzői és szomszédos jogi szakegyezmények, In.: Gyertyánfy Péter (edit.): *A szerzői jogi törvény magyarázata*, Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2000, 511-552.

³¹ Trademark Act preamble.

³² Kókai-Kunné Szabó 2017, 295.

³³ Szilágyi János Ede: Eredetvédelem és borjog. A Miskolci Egyetemen 2008-ban írt „Borjog, különös tekintettel az eredetvédelem kérdéseire” c. PhD Értekezés téziseinek megjegyzésekkel ellátott verziója, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/6, 68.

³⁴ Act XXVII of 2009 on the amendment of certain acts on industrial property law.

³⁵ § 103 (3) of the Trademark Act.

³⁶ See for example:

Act XXX of 2012 on the Hungarian national values and Hungaricums;

Ministry Decree No. 16 of 2004 (IV. 27.) on the detailed procedural rules for the trademark and geographical indication application;

Government Decree No. 158 of 2009 (VII. 30.) on the procedure of the protection of geographical indications of agricultural products, foodstuffs and spirit drinks and on the control of products;

Government Decree No. 178 of 2009 (IX. 4.) on the procedure of the Community protection of geographical indications and designations of origin for wine products and on the control of these products;

Ministry Decree No. 74 of 2012 (VII. 25.) on the use of certain voluntary distinctive signs on foods;

Government Decree No. 484 of 2016 (XII. 28.) on the procedure of the EU protection of geographical indications of aromatized wine products and the control of these products.

3.2. International and EU frameworks

The intellectual property law is in area of law which is inherently under strong international law influence. The actual international cooperation and legal protection – regulated by international treaties and conventions – began in the second half of the 1800's. The universal industrial property law cooperation has been revitalized since the 1950's.³⁷ During this period, the Lisbon Agreement for the International Registration of Appellations of Origin was adopted.³⁸

In addition to the Lisbon Agreement, the 'Paris Convention for the Protection of Industrial Property of 1883'³⁹ also applies as a background regulation. Article 1 of the Paris Convention lays down its scope and states that the purpose of the Convention is the protection of industrial property, which shall be understood in the broadest sense and shall apply not only to industry and commerce proper, but likewise to agricultural and extractive industries and to all manufactured or natural products (e.g. wines, grain, tobacco leaf, fruit, cattle, minerals, mineral waters, beer, flowers, and flour).⁴⁰ Consequently, according to the Convention the protection of industrial property covers patents, utility models, industrial designs, trademarks, service marks, trade names, *indications of source or appellations of origin*.⁴¹

In addition to the Lisbon Agreement, the TRIPS Agreement⁴² is also of great relevance, whose Chapter 3 contains the relevant rules relating to the geographical indications. This chapter deals with the protection of geographical indications⁴³ as well as with the additional protection for geographical indications for wines and spirits.⁴⁴ During the analysis of the relevant part of the TRIPS Agreement, *Kókai-Kunné Szabó Ágnes* refers to the fact that the Agreement uses a much more general definition compared with the national and Community concepts,⁴⁵ because according to the

³⁷ Csécsy György: A szellemi alkotások jogának fejlődéstörténete, in: Miskolczi Bodnár Péter (edit.): *A civilisztika fejlődéstörténete*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2006, 102.

³⁸ Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration sign on the 31th October 1958, revised at Stockholm on the 14th July 1967 (hereinafter referred as Lisbon Agreement). In Hungary, the agreement was promulgated by Law-Decree No. 1 of 1982. See further: Szabó Ágnes: Lisszabontól Genfig – az agrár termékek földrajzi árujelző oltalmának szabályozására figyelemmel, *Védjegyvilág*, 2016/1;

³⁹ Paris Convention for the Protection of Industrial Property of March 20, 1883, as revised at Brussels on the 14th December 1900, at Washington on the 2nd June 1911, at The Hague on the 6th November 1925, at London on the 2nd June 1934, at Lisbon on the 31th October 1958 and at Stockholm on the 14th July 1967 (hereinafter referred as Paris Convention). In Hungary, the convention was promulgated by Law-Decree No. 18 of 1970.

⁴⁰ § 1 (3) of the Paris Convention.

⁴¹ § 1 (2) of the Paris Convention.

⁴² Annex 1. C) of the Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization, concluded within the framework of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (TRIPS Agreement).

⁴³ § 22 of TRIPS Convention.

⁴⁴ § 23 of TRIPS Convention.

⁴⁵ Kókai-Kunné Szabó 2017, 287.

Agreement, geographical indications are indications which identify a good as originating in the territory of a Member, or a region or locality in that territory, where a given quality, reputation or other characteristic of the good is essentially attributable to its geographical origin.⁴⁶ It can be seen, therefore, that the TRIPS Agreement uses the concept of 'geographic origin', which necessarily involves a broader circle than 'geographical environment and the characteristic natural and human factors of this environment'. The concept of geographical origin includes the aforementioned conceptual elements.

In addition to universal international conventions, bilateral agreements also support the relationship of the contracting parties, whose main aim is the clarification of the rules of multilateral conventions relating to certain products in the relationship between the contracting parties.⁴⁷

The most important rules of the European Union are Regulation No 1151/2012/EU⁴⁸, Regulation No 1308/2013/EU,⁴⁹ Regulation No 110/2008/EK⁵⁰ and Regulation No 251/2014/EU.⁵¹

3.3. The protection systems

The protection of geographical indications consists of three systems which work beside each other, complement or exclude each other.⁵² Accordingly, we can speak about national protection, Community protection and international protection.

We can talk about national protection when the geographical indication is registered by the Hungarian Intellectual Property Office (SZTNH), and the related rules are contained by the Trademark Act. The geographical indications under

⁴⁶ § 23 (1) of TRIPS Convention.

⁴⁷ Szilágyi János Ede: A tokaji földrajzi árujelző jogi védelme, *Magyar Jog*, 2005/12, 733.

⁴⁸ Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs (OJ L 343, 14.12.2012, p. 1-29).

⁴⁹ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 671-854).

⁵⁰ Regulation (EC) No 110/2008 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of spirit drinks and repealing Council Regulation (EEC) No 1576/89 (OJ L 39, 13.2.2008, p. 16-54).

⁵¹ Regulation (EU) No 251/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and repealing Council Regulation (EEC) No 1601/91 (OJ L 84, 20.3.2014, p. 14-34).

⁵² The Hungarian Intellectual Property Office (hereinafter: SZTNH) summarized the relationship and legal basis of the three systems in an overview table. <http://www.sztnh.gov.hu/hu/szakmai-oldalak/foldrajzi-arujelzo> (Downloaded: 20.03.2018.) See: Faludi Gábor, Lukács Péter (edit.): *A védjegy-törvény magyarázata*, Budapest, HVG-ORAC, 2014, 519.

Community protected is of particular importance because it provides protection in all EU Member States. The legal basis for the international protection is the Lisbon Agreement for the protection of appellations of origin and their international registration, which results in a protection within the 26 contracting states which remains in force until the designation exists in the country of origin.

From the point of view of our subject, it is important to emphasize that national protection for agricultural products and foodstuffs, as well as for viticulture and wine products cannot be maintained in the Member States of the Union. Alcoholic drinks can obtain geographical indications under national protection and Community protection. Consequently, national protection in itself is reserved solely for non-agricultural, i.e. industrial products (*sui generis* protection), but in this case the EU protection is excluded due to the national regulation. It is also important that both forms of protection (designation of origin, geographical indication) can only be demanded for agricultural products, foodstuffs and wine products, while in connection with spirits and aromatized wines the EU law only regulates the protection of the geographical indication.⁵³ International protection may exist for each category of the designated products.

3.4. The characteristics of geographical indications and a schematic overview of domestic legislation

Although geographical indications are legal institutions which belong to the intellectual property law, the specific features, which so strongly characterize the copyrights and industrial property rights,⁵⁴ do not appear to be very important within the rules on geographical indications. One of the peculiarities of the geographical indications is that – contrary to the other intellectual properties – the entitled person does not have moral rights, as the law protects only the economic rights, the restriction of the term of protection does not apply to them and they are not merchantable, due to which they cannot be subject of a license agreement.⁵⁵

Beside the aforementioned specialties, we can also find the rules which show the same logic as other industrial property law institutions. Therefore, the act regulates the obligation of registration as the technical criterion of protection⁵⁶ and the system of grounds for exclusion, i.e. the conditions when the protection cannot be granted. Therefore, a geographical indication may not be granted protection, if (a) it has become the generic name of the product on the market, irrespective of whether or not the product originates from the area indicated by the geographical indication; (b) with regard to identical products, a geographical indication that is identical or similar to the

⁵³ Kókai-Kunné Szabó, 2017, 297.

⁵⁴ About the logical structure of the regulation from the point of view of copyright law see: Szinger András – Tóth Péter Benjámín: *Gyakorlati útmutató a szerzői joghoz. Az EU csatlakozástól hatályos szabályokkal*, Budapest, Novissima Kiadó, 2004.

⁵⁵ Tattay 2012, 21; Pusztahelyi Réka: Földrajzi árujelzők, in: Bíró György (edit.): *Új Magyar Polgári Jog I. kötet, Általános tanok és személyek joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2013, 493.

⁵⁶ § 108 (1) of the Trademark Act.

earlier geographical indication; (c) with regard to identical or similar products, a geographical indication that is identical or similar to the earlier geographical indication; (d) with regard to a geographical indication that is identical or similar to an earlier trademark where, in the light of a trademark's reputation and good name, and the length of time it has been used, registration is liable to mislead the consumer as to the true identity of the product; (e) it conflicts with the name of a plant variety or an animal breed that has been registered earlier and, as a result, is likely to mislead the public as to the true origin of the product.⁵⁷

According to the Act, protection of a geographical indication may be obtained by any natural or legal person, or an unincorporated business association which produces, processes or prepares such products in the geographical area indicated in the geographical indication and said products use the geographical indication.⁵⁸ Geographical indication protection shall be granted jointly to those parties that produce, process or prepare products in accordance with the aforementioned conditions. These persons are called proprietors by the Act.⁵⁹

The monopoly right also can be found, according to which the proprietors shall enjoy the exclusive right to use the geographical indication.⁶⁰ This monopoly right is absolute in this field, which means that no license for use may be issued to others.⁶¹ The rules of infringement of protection can also be found in connection with the geographical indication.⁶² Collectivity as a feature of geographical indications plays a key

⁵⁷ § 105-106 of the Trademark Act.

⁵⁸ § 107 (2) of the Trademark Act.

⁵⁹ § 107 (3) of the Trademark Act.

⁶⁰ § 109 of the Trademark Act.

(2) On the basis of the exclusive right of use, the proprietors may take action against any party which, in the course of commercial activities,

- a) uses the protected geographical indication or a designation which could be confused therewith on products which do not originate from the geographical area indicated;
- b) uses the protected geographical indication on products which are not listed in the list of products, but which are similar to such products, and by doing so harms or exploits the reputation of the protected geographical indication;
- c) copies the geographical indication in any way whatsoever or makes reference to it, even if he indicates the genuine origin of the product or if he uses a translation of the designation or uses it with various appendices;
- d) uses any other false or misleading marking in respect of the provenance, origin, nature or essential qualities of the product, regardless of where such marking is located (e. g. on the packaging, in advertising materials or in documents relating to the product);
- e) takes any other action liable to mislead consumers as to the true geographical origin of the product.

⁶¹ Second sentence of § 109 (1) of the Trademark Act.

⁶² § 110 of the Trademark Act.

(1) Infringement of protection is committed by any party which, in violation of § 109, uses a protected geographical indication without authorization.

(2) Any proprietor may take independent action against an infringement. Organizations representing the interests of the proprietors and consumer protection organizations may also take action against an infringement.

role in the exercise of rights, since not only the applicants are entitled to use the protected geographical indication, but anyone who produces the marked product in the geographical area concerned. In connection with this, the Court of Appeal of Szeged also emphasized in a case that everybody is entitled to use of the designation of origin who provides a catering service in the given geographical area for which the geographical indication is used.⁶³ On the other hand, collectivity has an important role in case of the infringement of protection, therefore, it can be seen that it gains its real meaning in connection with these two points.

3.5. The protection of agricultural products and foodstuffs in the light of Regulation 1151/2012/EU

As it was mentioned above, the protection of agricultural products and foodstuffs is not regulated by the Trademark Act but by Regulation (EU) No 1151/2012 (hereinafter referred to as Regulation). Annex I to the Regulation lists the products and foodstuffs which are covered by the scope of the Regulation as designations of origin and geographical indications⁶⁴ or as traditional specialities guaranteed.⁶⁵ The Regulation does not list completely different products and foods, but the two categories overlap. Section II of the Regulation deals with the rules of designations of origin and geographical indications.

According to the Regulation designation of origin is a name which identifies a product originating in a specific place, region or, in exceptional cases, a country; whose quality or characteristics are essentially or exclusively due to a particular geographical environment with its inherent natural and human factors; and the production steps of which all take place in the defined geographical area.⁶⁶ Geographical indication is a name which identifies a product originating in a specific place, region or country; whose given quality, reputation or other characteristic is essentially attributable to its geographical origin; and at least one of the production steps of which take place in the defined geographical area.⁶⁷ As a special category, the regulation also regulates the traditional speciality guaranteed. A name shall be eligible for registration as a traditional speciality guaranteed where it describes a specific product or foodstuff that results from a mode of production, processing or composition corresponding to traditional practice for that product or foodstuff; or is produced from raw materials or ingredients that are

⁶³ Decision No. Gf. I. 30.507/2003. of the Court of Appeal of Szeged (published as: BH 2004. 480.)

⁶⁴ Designations of origin and geographical indications can be beer, chocolate and derived products, bread, pastry, cakes, confectionery, biscuits and other baker's wares, beverages made from plant extracts, pasta, salt, natural gums and resins, mustard paste, hay, essential oils, cork, cochineal, flowers and ornamental plants, cotton, wool, wicker, scutched flax, leather, fur, feather.

⁶⁵ These are the following: prepared meals, beer, chocolate and derived products, bread, pastry, cakes, confectionery, biscuits and other baker's wares, beverages made from plant extracts, pasta, salt.

⁶⁶ § 5 (1) of the Regulation.

⁶⁷ § 5 (2) of the Regulation.

those traditionally used.⁶⁸ In 2016, the European Commission entered the name ‘Tepertős pogácsa’ in the register of traditional specialities guaranteed.⁶⁹ The Regulation also regulates the relationship between the geographical indication and the trademarks, according to which where a designation of origin or a geographical indication is registered, the registration of a trade mark the use of which would contravene the protection of the geographical indication and which relates to a product of the same type shall be refused if the application for registration of the trade mark is submitted after the date of submission of the registration application in respect of the designation of origin or the geographical indication to the Commission.⁷⁰

The regulation also speaks about the transitional national protection, according to which the Member States may grant protection to a name under this Regulation at national level, with effect from the date on which an application is lodged with the Commission. As this national protection is transitional, it ceases on the date on which a decision on registration under this Regulation is taken.⁷¹ In Hungary, the following agricultural products and foodstuffs are under transitional national protection ‘szomolyai rövidszárú fekete cseresznye’, ‘újfehértói meggy’, ‘budaörsi őszibarack’ or ‘nagykun rizs’.

4. Closing remarks

Legal disputes concerning geographical indications⁷² emerge most commonly in connection with agricultural products and foodstuffs as well as viticulture and wine products.⁷³ Regarding the subject of the disputes and strong EU harmonization, the Court of Justice of the European Union has and had to make a judgement in many cases. One of the most famous case with domestic relevance related to the designations of origin was the ‘Tokaji wine’ case,⁷⁴ where the Court acknowledged the exclusive use of the name ‘Tokaji’ for Hungary against Italy.⁷⁵ After the ‘Italian Tokaji’, there was

⁶⁸ § 18 (1) of the Regulation.

⁶⁹ Commission Implementing Regulation (EU) 2016/1415 of 24 August 2016 entering a name in the register of traditional specialities guaranteed (Tepertős pogácsa (TSG)).

⁷⁰ § 14 (1) of the Regulation. See: Csécsy György: A földrajzi árujelzők oltalmának új irányai, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2006/6, 84-85.

⁷¹ § 9 of the Regulation.

⁷² We find a comprehensive summary of the most relevant cases in the paper of Tarjányi Petra (see: footnote No. 7).

⁷³ Famous cases are e.g.: Case T-397/02 Arla Foods AMBA and Others v Commission of the European Communities; Case C-87/97 Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola v Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG and Eduard Bracharz GmbH.

From the recent years, see e.g.: Case T-41/16 Cyprus Turkish Chamber of Industry and Others v European Commission; and the pending Case C-367/17 S v EA and others.

⁷⁴ Case C-347/03 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia and Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) v Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

⁷⁵ The legal literature analyzed this case several times. See: Tarjányi, 2017, 36-40; Szilágyi, 2005, 732-740; Tattay, 2012, 21-24; Lánzos Petra Lea: A Törvényszék ítélete a Tokaj-ügyben: az E-

bigger problems with the ‘Slovakian Tokaji’, where – contrary to the Italian case – the Court ruled against Hungary.⁷⁶

We have to agree with *Szilágyi János Ede*, who emphasizes that the regulation of the geographical indications is a dynamically developing area.⁷⁷ It can be seen as well by the fact that the Trademark Act has been modified and complemented more than thirty times since its entry into force in 1997. Both the complexity of the regulatory environment and the national economic aspirations affecting agricultural products⁷⁸ aiming at an enhanced protection and recovery contribute in this dynamic development.

Agriculture and forestry lands and related agricultural products can be considered as the basic natural resources of Hungary in accordance with the declaration of the Fundamental Law.⁷⁹ It is not surprising, therefore, that their protection appears in all areas of law, including in the field of intellectual property law as well. According to our point of view – primarily due the excellent quality of Hungarian products – they will play an increasing role in the future.

Bacchus rendelet módosításának megsemmisítése iránti kereset elfogadhatatlansága. *JeMA*, 4. évf. 1. sz., 2013.

⁷⁶ Case C-31/13. P. Hungary v European Commission

⁷⁷ Szilágyi János Ede: Az eredetvédelem egyes aktuális kérdései: a magyar termék és a hungarikum, in: Pogácsás Anett (edit.): *Quarendo et Creando, Ünnepi kötet Tattay Levente 70. születésnapja alkalmából*, Budapest, Szent István Társulat, 2014, 621.

⁷⁸ It is worth to mention the the Hungaricums and the ‘Traditions – Tastes – Regions’ programme.

⁷⁹ Section P of the Fundamental Law of Hungary.

(1) Natural resources, particularly arable land, forests and water resources, as well as biological diversity, in particular native plant and animal species and cultural values shall comprise the nation’s common heritage; responsibility to protect and preserve them for future generations lies with the State and every individual.

SÁPI Edit*
Agrártermékek védelme a szellemi tulajdon eszközeivel**

1. Bevezető gondolatok

Jelen tanulmány célja, hogy egy összefoglaló áttekintést adjon azokról a szellemi tulajdon területéhez tartozó jogintézményekről, melyek alapvető rendeltetése, hogy – más, hasonló termékek mellett – agrártermékek védelmét biztosítsák. Tekintettel arra, hogy a téma igen gazdag szakirodalommal rendelkezik,¹ e tanulmány keretei között a magunk részéről csupán egy vázlatos áttekintésre, a fő sarokpontok és a leglényegesebb jellemzők kiemelésére szorítkozunk.

Edit Sápi: Protection of agricultural products with intellectual property rights – Agrártermékek védelme a szellemi tulajdon eszközeivel. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 244-269 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.244

* dr. jur. tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Polgári Jogi Tanszék, e-mail: jogsapi@uni-miskolc.hu.

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ A földrajzi árujelzőkkel és a növényfajta-oltalommal is behatóan foglalkozott már a hazai jogirodalom. A teljesség igénye nélkül, lásd például: Csécsy György: A földrajzi árujelzők oltalmának új irányai, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2006/6, 77-95; Jókúti András: A földrajzi árujelzők közösségi oltalma, *Védjegyvilág*, 2005/3, 11-21; Kókai-Kunné Szabó Ágnes: A növényfajták állami elismerésének és forgalomba hozatalának közigazgatási szabályai, *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/12, 31-38; Kókai-Kunné Szabó Ágnes: *A növényfajta-oltalom és a növényfajták nemesítéséhez kapcsolódó aktuális jogi kérdések (PhD értekezés)*, Miskolc, 2013; Kókai-Kunné Szabó Ágnes: A szellemi tulajdon jogintézményei az agrár- és vidékfejlesztési jogban, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog, A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017, 287-303; Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban - Változó közösségi szabályozás 2009-től*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009; Szilágyi János Ede: Földrajzi árujelzők szabályozása a multilaterális nemzetközi megállapodásokban, különös tekintettel a TRIPS Megállapodásra, *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2, 95-120; Szilágyi János Ede: A tokaji földrajzi árujelző jogi védelme, *Magyar Jog*, 2005/12, 732-740; Tattay Levente: *A bor és az agrártermékek eredetvédelme*, Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2001; Tattay Levente: Eredetvédelem Franciaországban I. – A Cognac, Champagne és a Bordeaux-i bor nyomában, *Élelmiszeri Ipar*, 2000/4, 111-113; Tattay Levente: Eredetvédelem Franciaországban II, *Élelmiszeri Ipar*, 2000/5, 148-152; Tattay Levente: A földrajzi árujelzők oltalma és a bor-eredetvédelem, *Gazdaság és Jog*, 2012/1, 21-24; Tattay Levente: Eredetvédelem Franciaországban – A Cognac, Champagne és a Bordeaux-i bor nyomában, *Külgazdaság*, 2000/3, 29-42; Tattay Levente: Gondolatok a földrajzi árujelzők jogi oltalma bevezetéséről – Az eredetvédelem egységes szabályozása, *Magyar Jog*, 1997/4, 193-200; Tattay Levente: *Az árujelzők kialakulásának és felhasználásának kezdetei*, Budapest, Gépirat, 1999; Vida Sándor: Földrajzi árujelző és védjegy ütközése: Castel, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2015/6, 97-111.

A téma fontosságát egyrésztől az adja, hogy a föld, mint természeti erőforrás, különös jelentőséggel bír hazánk gazdasága szempontjából, hiszen a mező- és erdőgazdasági földek az összes nemzeti vagyonnak majdnem 30%-át teszik ki.² Jogi szempontból azok a természeti erőforrások tekinthetőek relevánsnak, amelyeket az emberiség a maga javára fel tud használni, vagy amelyek „passzívan” is hatnak az emberre, mert hiányuk esetén megszűnne az emberi élet.³ Témánkra figyelemmel azt lehet mondani, hogy a mezőgazdaságban termesztett élelmiszerek, borok, növényfajták mind olyan termékek, amelyeket az emberiség saját javára fel tud használni. Önmagában már pusztán a gazdasági tényezők okán is fontos, hogy a mezőgazdasági földterületek, valamint az agrártermékek védelme érdekében a jogalkotó több irányból, megfelelő jogi garanciákat alkosson. Ehhez járul hozzá, hogy az utóbbi években a társadalom tagjai egyre több figyelnek szentelnek az egészséges életmódnak, melynek része a minőségi, természetes anyagokból készült élelmiszerek fogyasztása. E körben különös szerep hárul a földrajzi árujelzőkre, melyek a védjegyekhez hasonlóan a megjelölt áru minőségét is tanúsítják.⁴

A legerjedtebb földrajzi árujelzők általában a borászati termékekhez kapcsolódnak,⁵ és általánosságban is megfigyelhető, hogy az oltalomban részesülő termékek száma növekszik az egész Európai Unió területén.⁶ Magyarország ismert és elismert mezőgazdasági termékei között uniós eredetmegjelölés alatt áll az alföldi kamillavirágzat, a hajdúsági torma, kalocsai fűszerpaprika-őrlemény, a makói vöröshagyma, a makói hagyma, a szegedi fűszerpaprika-őrlemény, a szegedi paprika, a szegedi szalámi, valamint a szegedi téliszalámi. Uniós oltalom alatt álló földrajzi jelzés pedig jelenleg a budapesti téliszalámi, a csabai kolbász, a csabai vastagkolbász, a gönci kajszibarack, a gyulai kolbász, a gyulai pároskolbász, a magyar szürkemarha hús, a makói petrezselyemgyökér, a szentesi paprika, valamint a szőregi rózsató.⁷

² Szilágyi János Ede: Az agrár- és vidékfejlesztési jog elmélete, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő–Olajos István Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 17.

³ Prugberger Tamás: A természeti erőforrások védelmi és felhasználási jogának szakjogi megjelenése, in: Görgényi Ilona – Horváth M. Tamás – Szabó Béla – Várnay Ernő (szerk.): *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis IV.*, Debrecen, Lícium Art, 2004, 203.

⁴ Tattay Levente szemléletes példaként említi, hogy „A szakemberek véleménye, hogy a piac növekvő érdeklődést mutat az ünnepi, vendégváró egyedi és eredettermékek iránt.” Tattay Levente: *Eredetvédelem Franciaországban I. – A Cognac, Champagne és a Bordeaux-i bor nyomában, Élelmezési Ipar*, 2000/4, 111.

⁵ Szilágyi János Ede: Észrevételek a borok földrajzi árujelzőinek joggyakorlatához, in: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Leszkoven László – Pusztahelyi Réka (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2015, 549; A borok eredetvédelmével kapcsolatban a 2. lábjegyzetben felsorolt vonatkozó irodalmon túl, lásd még: Szilágyi János Ede: Az új borpiaci rendtartás kihívásai, *Sectio Juridica et Politico, Miskolc, Tomus XXVII*, 2009/2, 593-612.

⁶ Tarjányi Petra: A földrajzi árujelzők joga, különös tekintettel az Európai Bíróság gyakorlatára, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2017/2, 7.

⁷ <http://eredetvedelem.kormany.hu/foldrajzi-arujelzok> (Megtekintés ideje: 2018. március 21.)

2. Rendszertani áttekintés és elhatárolások

A földrajzi árujelzők⁸ rendszertanilag a szellemi alkotások jogának egyik részterületéhez, az iparjogvédelemhez tartoznak és az ún. vállalat- és árujelzők csoportjába sorolhatóak. E csoportba a földrajzi árujelzőkön kívül a védjegyet sorolja a szellemi alkotásokkal foglalkozó jogirodalom. A védjegyek és földrajzi árujelzők hasonlóságát egyrészt mutatja a vonatkozó szabályanyag rendszertani elhelyezése, hiszen ugyanaz a törvény tárgyalja őket,⁹ másrészt pedig a rendeltetésükben fellelhető közös pont: egy adott termék valamely jellemzőjének – és általában ezzel együtt a minőségének – tanúsítása. Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra – ahogyan azt Csécsy György is hangsúlyozza, hogy a védjegy *önmagában* nem fejez ki minőséget, mert a minőségjelző funkciója csak áttételesen érvényesül.¹⁰ Különbség a védjegy és a földrajzi árujelző között¹¹, hogy míg a védjegyek valamely áruk vagy szolgáltatások megkülönböztetésére szolgálnak,¹² addig a földrajzi jelzés jórészt – de nem kizárólagosan – agrártermékek megjelölésére, minőségük tanúsítására hivatott.¹³ Többen is utalnak rá a jogirodalomban, hogy bár a köztudatban az szerepel, hogy a földrajzi árujelzők agrártermékek védelmére hivatottak, de e tárgykörbe nem kizárólag a mezőgazdasági termékek tartoznak.¹⁴

Különbséget kell még húznunk az együttes és tanúsító védjegyek, valamint a földrajzi árujelzők között. Az együttes védjegy olyan védjegy, amely valamely egyesület, köztestület vagy egyesülés tagjainak áruit vagy szolgáltatásait különbözteti meg mások áruitól vagy szolgáltatásaitól, az együttes védjeggyel megjelölt áruk vagy szolgáltatások minősége, származása vagy egyéb tulajdonsága alapján.¹⁵

⁸ A jogintézmény történeti fejlődését összefoglalja: Csécsy György: A földrajzi árujelzők oltalmának új irányai, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2006/6, 77-81.

⁹ A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény (a továbbiakban: Védjegyvt.).

¹⁰ Csécsy 2006, 84.

¹¹ Különbséget kell még húznunk az együttes és tanúsító védjegyek valamint földrajzi árujelzők között. Az együttes védjegy olyan védjegy, amely valamely egyesület, köztestület vagy egyesülés tagjainak áruit vagy szolgáltatásait különbözteti meg mások áruitól vagy szolgáltatásaitól, az együttes védjeggyel megjelölt áruk vagy szolgáltatások minősége, származása vagy egyéb tulajdonsága alapján. (Védjegyvt. 96. § (1) bek.)

¹² Védjegyvt. 1. § (1) bek.

¹³ Tattay Levente: A földrajzi árujelzők oltalma és a bor-eredetvédelem, *Gazdaság és Jog*, 2012/1, 21.

¹⁴ Így pl.: Tattay Levente: Gondolatok a földrajzi árujelzők jogi oltalma bevezetéséről – Az eredetvédelem egységes szabályozása, *Magyar Jog*, 1997/4, 195; Kókai-Kunné Szabó Ágnes: A szellemi tulajdon jogintézményei az agrár- és vidékfejlesztési jogban, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 295.

¹⁵ Védjegyvt. 96. § (1) bek.

Csécsey György leírja, hogy korábban – a védjegy törvény 2003-as módosítása előtt¹⁶ – az elvi lehetőség nyitva állt arra, hogy földrajzi névből álljon együttes védjegy, azonban erre a gyakorlatban nem volt példa.¹⁷

A védjegy és földrajzi árujelzők elkülönítéséhez maga a törvény is segítséget nyújt, amikor a védjegyváltalom feltétlen kizáró okairól szól. E körben kimondja, hogy kizárt a védjegyváltalomból – többek között – az a megjelölés, amely nem alkalmas a megkülönböztetésre, különösen, ha kizárólag olyan jelekből vagy adatokból áll, amelyeket a forgalomban az áru vagy a szolgáltatás fajtája, minősége, mennyisége, rendeltetése, értéke, *földrajzi származása*, előállítási vagy teljesítési ideje, illetve egyéb jellemzője feltüntetésére használhatnak, vagy pedig amelyeket az általános nyelvhasználatban, illetve az üzleti kapcsolatokban állandóan és szokásosan alkalmaznak.¹⁸ Kifejezetten tiltja tehát a földrajzi származásra utaló megjelölés védjegykénti lajstromozását a jogszabály.¹⁹

A törvény hetedik fejezetében foglalkozik a földrajzi árujelzőkre vonatkozó szabályokkal, ahol elsőként fogalom meghatározásokkal találkozunk. Eszerint a földrajzi árujelző²⁰ egy gyűjtőfogalom, amelyen belül két kategória ismert: a földrajzi jelzés és az eredetmegjelölés.²¹ A két jogintézményben közös, hogy funkcióját tekintve mindkettő a földrajzi származás megjelölésére hivatott, alkalmazhatóságuk feltétele pedig, hogy a megjelölni kívánt termék kereskedelmi forgalomban vegyen részt.²² *Tattay Levente* úgy fogalmaz, hogy a földrajzi árujelzők valójában sűrített információt képeznek, mert a meghatározott területen termelt árukat megkülönböztetik, valamint jelzik azok valódiságát és hasonló minőségét, ennek következtében pedig „*a kollektív hirdetések szimbólumaként szolgálnak.*”²³

Megadja a jogszabály a pontos fogalmát mind az eredetmegjelölésnek, mind a földrajzi jelzésnek.

A földrajzi jelzés a törvényi fogalom szerint valamely táj, helység, kivételes esetben ország neve, amelyet az e helyről származó – a meghatározott földrajzi területen termelt, feldolgozott vagy előállított – olyan termék megjelölésére használnak, amelynek különleges minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője lényegileg ennek a földrajzi származásnak tulajdonítható.²⁴

Az eredetmegjelölés valamely táj, helység, kivételes esetben ország neve, amelyet az e helyről származó – a meghatározott földrajzi területen termelt, feldolgozott, illetve előállított – olyan termék megjelölésére használnak, amelynek

¹⁶ 2003. évi CII. törvény egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények módosításáról.

¹⁷ Csécsey 2006, 84.

¹⁸ Védjegytv. 2. § (2) bek. a) pont.

¹⁹ Erre az elvre vonatkozóan elemzi az ún. Castel jogesetet Vida Sándor. Vida Sándor: Földrajzi árujelző és védjegy ütközése: Castel, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2015/6, 97-111.

²⁰ Korábban használatos volt a „származási jelzés” kifejezés is, ez azonban mára már meghaladottá vált. Tattay, 1997, 194.

²¹ Védjegytv. 103. § (1) bek.

²² Védjegytv. 103. § (1) bek.

²³ Tattay Levente: Eredetvédelem Franciaországban I. – A Cognac, Champagne és a Bordeaux-i bor nyomában, *Élelmiszeri Ipar*, 2000/4, 111.

²⁴ Védjegytv. 103. § (2) bek.

különleges minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője kizárólag vagy lényegében az adott földrajzi környezet, az arra jellemző természeti és emberi tényezők következménye.²⁵

A fenti két fogalom nagyfokú hasonlóságot mutat és csak egy-két szóban különbözik a két jogszabályi definíció, azonban ez az első ránézésre csekély különbség nem pusztán stilisztikai indokú, hanem fontos tartalmi különbséget eredményez. A különbség a minőség tanúsítására való alkalmasság oldaláról ragadható meg. Ugyanis míg a földrajzi jelzés csak közvetett módon alkalmas a minőség tanúsítására, mert a származási hely csak a földrajzi kapcsolatra utal, addig az eredetmegjelölés sokkal közvetlenebb utalást tesz a termék minőségére.²⁶ Ezt a jogszabály úgy juttatja kifejezésre, hogy a földrajzi jelzésnél a termék különleges minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője *lényegileg* a földrajzi származásnak köszönhető, míg az eredetmegjelölés esetében az áru különleges minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője *kizárólag vagy lényegében* az adott földrajzi környezet, *az arra jellemző természeti és emberi tényezők* következménye. Nem véletlen és a jogszabályi előírásokkal, a jogszabályi logikával is összecseng, hogy a hazai, eredetvédelem alatt álló borok esetében komoly borkészítési tudás és kialakult hagyományok állnak.²⁷ Ezt a különbséget úgy is meg lehet fogni, hogy míg az eredetmegjelölés esetén a termék minősége, tulajdonságai és a földrajzi környezet között *közvetlen és elválaszthatatlan* kapcsolatnak kell fennállnia, addig a földrajzi jelzésnél ez a kapcsolat „csupán” *esetleges* mert, a termék hírnevét a természeti feltételektől és emberi közreműködéstől függetlenül szerzi.²⁸ Eredetmegjelölésnek minősül az is, amikor az adott mezőgazdasági termék alapanyaga az eredetmegjelölésnél kiterjedtebb földrajzi területről származik.²⁹

A fent vázolt különbségből fakad az is, hogy az eredetmegjelölés szükségszerűen szűkebb fogalmi kört fog át, mint a földrajzi jelzés. Ennek következtében a két jogintézmény egyfajta bogár-rovar kapcsolatban áll egymással, hiszen minden eredetmegjelölés földrajzi jelzés, de nem minden földrajzi jelzés eredetmegjelölés.³⁰

3. A földrajzi árujelzőkre vonatkozó joganyag

A földrajzi árujelzőkre vonatkozó jogszabályi háttér tekintetében is megfigyelhető az a többszintűség, amely általánosságban is jellemző a szellemi alkotások jogára. Mind a szerzői jogban, mind pedig az iparjogvédelmi oltalmi formák – és így az árujelzők – tekintetében is úgy épül fel a szabályozás, hogy a hazai törvény(ek) mellett

²⁵ Védjegytv. 103. § (2) bek.

²⁶ Csécsy György: A szellemi alkotások joga, Miskolc, Novotni Kiadó, 2007, 230.

²⁷ Szilágyi 2015, 550.

²⁸ Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala: Földrajzi árujelzők oltalma. http://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/04_foldrajzi_arujelzok_2016.pdf (Megtekintés ideje: 2018. március 22.)

²⁹ Csécsy 2006, 85-86.

³⁰ Vékás Gusztáv: Iparjogvédelem, in: Lontai Endre – Faludi Gábor – Gyertyánfy Péter – Vékás Gusztáv: *Magyar polgári jog, Szerzői jog és iparjogvédelem*, Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, 2012, 307.

uniós normák és nemzetközi egyezmények, megállapodások tartalmazzák a vonatkozó szabályokat.³¹

3.1. A hazai jogszabályi környezet

A Védjegytv. preambuluma is utal arra a tényre, hogy magyar piacgazdaság szempontjából jelentős szerep jut a megkülönböztetésre alkalmas árujelzők használatának, amely egyrészt elősegíti a fogyasztók tájékozódását, másrészt pedig a versenyre is pozitív hatást gyakorol.³² A védjegytv. jelentőségét mutatja a földrajzi árujelzők szempontjából az is, hogy ez a jogszabály vezette be a sui generis oltalmat a földrajzi árujelzők tekintetében.³³ Szilágyi János Ede utal arra, hogy magának a sui generis eredetvédelemnek a jogszabályi előzményeit kifejezetten a borjogban találhatjuk meg.³⁴

Külön szabályként, egy 2009-es módosítás³⁵ következményeként iktatták be a Védjegytv.-be azt a kiegészítést, hogy a szeszes italok földrajzi árujelzői akkor részesülhetnek oltalomban, ha azok a termékek, amelyeken a földrajzi árujelzőt használják, megfelelnek a külön jogszabály által meghatározott termékleírásban foglalt feltételeknek is.³⁶

Lényeges azonban utalni arra, hogy noha a földrajzi árujelzők legfőbb és alapvető szabályait a Védjegytv.-ben találjuk, nem ez az egyetlen jogszabály, ami termékek megjelölésével foglalkozik, sőt igen kiterjedt jogi szabályozást mutat a terület.³⁷

³¹ Erről lásd bővebben: Tattay Levente: A szellemi alkotások teljeskörű újraszabályozása Magyarországon, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2009/2, 149-164; Boytha György: A hatályos szerzői és szomszédos jogi szakegyezmények, in: Gyertyánfy Péter (szerk.): *A szerzői jogi törvény magyarázata*, Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft, 2000, 511-552.

³² Védjegytv. preambuluma.

³³ Kókai-Kunné Szabó 2017, 295.

³⁴ Szilágyi János Ede: Eredetvédelem és borjog. A Miskolci Egyetemen 2008-ban írt „Borjog, különös tekintettel az eredetvédelem kérdéseire” c. PhD Értekezés téziseinek megjegyzésekkel ellátott verziója, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/6, 68.

³⁵ Egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról szóló 2009. évi XXVII. törvény.

³⁶ Védjegytv. 103. § (3) bek.

³⁷ Lásd például:

2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról;

16/2004. (IV. 27.) IM rendelet a védjegybejelentés és a földrajzi árujelzőre vonatkozó bejelentés részletes alaki szabályairól;

158/2009. (VII. 30.) Korm. rendelet a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek, valamint a szeszes italok földrajzi árujelzőinek oltalmára irányuló eljárásról és a termékek ellenőrzéséről;

178/2009. (IX. 4.) Korm. rendelet a borászati termékek eredetmegjelöléseinek és földrajzi jelzéseinek közösségi oltalmára irányuló eljárásról, valamint ezen termékek ellenőrzéséről;

74/2012. (VII. 25.) VM rendelet az egyes önkéntes megkülönböztető megjelölések élelmiszereken történő használatáról;

484/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet az ízesített borászati termékek földrajzi jelzéseinek uniós oltalmára irányuló eljárásról, valamint ezen termékek ellenőrzéséről;

3.2. A nemzetközi és uniós jogi keretek

A szellemi alkotások joga eredendően olyan terület, amely erőteljes nemzetközi jogi befolyás alatt áll. A tényleges – nemzetközi szerződések és egyezmények útján szabályozott – nemzetközi együttműködés és jogi védelem az 1800-as évek második felében kezdődött meg. Az univerzális nemzetközi iparjogvédelmi együttműködés az 1950-es évektől élénkült fel³⁸, amely időszakra tehető az eredetmegjelölések nemzetközi lajstromozására vonatkozó Lisszaboni Megállapodás is.³⁹

A Lisszaboni Megállapodás mellett háttérszabályként érvényesül „Az ipari tulajdon oltalmáról szóló 1883. évi Párizsi Uniós Egyezmény”⁴⁰ is. A Párizsi Uniós Egyezmény 1. Cikke meghatározza annak hatályát és rögzíti, hogy az egyezmény célja az *ipari tulajdon* oltalma, mely kifejezést a lehető legtágabban kell érteni, hiszen nem csupán a szorosan vett iparra és kereskedelemre vonatkozik, hanem kiterjed a mezőgazdaságra és a nyersanyagtermelésre, valamint minden előállított vagy természetes termékre (így például borokra, magvakra, dohánylevelekre, gyümölcsökre, háziállatokra, ásványokra, ásványvizekre, sörökre, virágokra, lisztfajtákra).⁴¹ Ennek megfelelően az egyezmény az ipari tulajdon tárgya alá sorolja a szabadalom, a használati minta, az ipari minta, a védjegy és a kereskedelmi név mellett a *származási jelzést és az eredetmegjelölést* is.⁴²

A Lisszaboni Megállapodáson túlmenően szintén nagy jelentőséggel bír a TRIPS Megállapodás,⁴³ melynek „Földrajzi megjelölések” címet viselő 3. fejezete bír témánk szempontjából a legnagyobb relevanciával. A hivatkozott fejezet külön foglalkozik a földrajzi megjelölések oltalmával,⁴⁴ valamint a borok és szeszesitalok kiegészítő oltalmával.⁴⁵ Kókai-Kunné Szabó Ágnes utal arra, a TRIPS Megállapodás vonatkozó részének elemzése kapcsán, hogy az sokkal általánosabb

³⁸ Csécsy György: A szellemi alkotások jogának fejlődéstörténete, in: Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): *A civilizáltika fejlődéstörténete*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2006, 102.

³⁹ Az eredetmegjelölések oltalmára és nemzetközi lajstromozására az 1958. évi október hó 31. napján létrehozott, Stockholmban az 1967. évi július hó 14. napján felülvizsgált Lisszaboni Megállapodás. (a továbbiakban: Lisszaboni Megállapodás) Magyarországon a Lisszaboni Megállapodást a 1982. évi 1. törvényerejű rendelet hirdette ki. A téma részletes kifejtéséről lásd: Szabó Ágnes: Lisszabontól Genfig – az agrár termékek földrajzi árujelző oltalmának szabályozására figyelemmel, *Védjegyvilág*, 2016/1.

⁴⁰ Az ipari tulajdon oltalmára az 1883. évi március hó 20-án létesült, Brüsszelben az 1900. évi december hó 14-én, Washingtonban az 1911. évi június hó 2-án, Hágában az 1925. évi november hó 6-án, Londonban az 1934. évi június hó 2-án, Lisszabonban az 1958. évi október hó 31-én és Stockholmban az 1967. évi június hó 14-én felülvizsgált Párizsi Uniós Egyezmény (a továbbiakban: Párizsi Uniós Egyezmény). Magyarországon kihirdette a 1970. évi 18. törvényerejű rendelet.

⁴¹ Párizsi Uniós Egyezmény 1. Cikk (3) bek.

⁴² Párizsi Uniós Egyezmény 1. Cikk (2) bek.

⁴³ Az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény 1. C) Melléklete (TRIPS Megállapodás).

⁴⁴ TRIPS Megállapodás 22. Cikk.

⁴⁵ TRIPS Megállapodás 23. Cikk.

fogalom meghatározással dolgozik a nemzeti és közösségi fogalomrendszerhez képest,⁴⁶ ugyanis földrajzi megjelölés alatt valamely Tag területéről, vidékéről vagy helységéből származó olyan termékre vonatkozó megjelölést érti, amelynek meghatározott minőségét, hírnevét vagy egyéb jellemzőit lényegében a földrajzi eredet határozza meg.⁴⁷ Látható tehát, hogy a TRIPS Megállapodás lényeges fogalmi elemként a „földrajzi eredet”-tel operál, amely valóban szükségszerűen bővebb kört fog át, mint a „földrajzi származás”, valamint a „földrajzi környezet és az arra jellemző természeti és emberi tényezők”. A földrajzi eredet, mint kifejezés tartalmilag e két előbb említett fogalmi elemeket is magában foglalja.

Az univerzális nemzetközi egyezmények mellett bilaterális megállapodások is segítik a szerződő felek viszonyát és mely megállapodások fő célja, hogy pontosítsák a multilaterális egyezmények szabályait bizonyos termékek vonatkozásában, a szerződő felek kapcsolatában.⁴⁸

Európai uniós szinten a vonatkozó jogszabályi háttér a 1151/2012/EU rendelet,⁴⁹ a 1308/2013/EU rendelet⁵⁰, a 110/2008/EK rendelet⁵¹, valamint a 251/2014/EU rendeletek⁵² alkotják.

3.3. Az oltalmi rendszerek

A földrajzi árujelzők oltalma három rendszerből áll, amelyek egymás mellett működnek, egymást kiegészítik, adott esetben pedig kizárják.⁵³ Ennek megfelelően beszélhetünk nemzeti oltalomról, közösségi oltalomról és nemzetközi oltalomról.

⁴⁶ Kókai-Kunné Szabó 2017, 287.

⁴⁷ TRIPS Megállapodás 22. Cikk 1.

⁴⁸ Szilágyi János Ede: A tokaji földrajzi árujelző jogi védelme, *Magyar Jog*, 2005/12, 733.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1151/2012/EU rendelete (2012. november 21.) a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereiről. (HL L 343, 2012. 12. 14., 1-29.)

⁵⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347 2013. 12. 20. 1-24.)

⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 110/2008/EK rendelete (2008. január 15.) a szeszes italok meghatározásáról, megnevezéséről, kisereléséről, címkézéséről és földrajzi árujelzőinek oltalmáról, valamint az 1576/89/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 39., 2008.2.13., 16-54.)

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 251/2014/EU rendelete (2014. február 26.) az ízesített borászati termékek meghatározásáról, megnevezéséről, kisereléséről, jelöléséről és földrajzi árujelzőinek oltalmáról és az 1601/91/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 84, 2014. 3. 20. 14-34.)

⁵³ A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (a továbbiakban: SZTNH) egy áttekintő táblázatban foglalta össze a három rendszer egymáshoz való viszonyát és jogalapját. <http://www.sztnh.gov.hu/hu/szakmai-oldalak/foldrajzi-arujelzo> (Megtekintés ideje: 2018. március 20.) Ugyanígy: Faludi Gábor, Lukács Péter (szerk.): *A védjegy törvény magyarázata*, HVG-ORAC, Budapest, 2014, 519.

Nemzeti oltalomról beszélünk akkor, ha a földrajzi árujelző lajstromozását az SZTNH végzi, a kapcsolódó szabályanyagot pedig a Védjegytv. tartalmazza. A közösségi oltalom alatt álló földrajzi árujelző azért kiemelt jelentőségű, mert minden Uniós tagállamban oltalmat biztosít a jogosultnak. A nemzetközi oltalom jogszabályi alapját az eredetmegjelölések oltalmára és nemzetközi lajstromozására vonatkozó Lisszaboni Megállapodás képezi, amely alapján az azt aláíró 26 szerződő államra kiterjedő oltalmat eredményez, és mindaddig fennáll, amíg a megjelölés a származási országban fennáll.

Témánk szempontjából lényeges annak kiemelése, hogy a nemzeti oltalom a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek, valamint a szőlészeti és borászati termékek tekintetében az Unió tagállamaiban nem tartható fenn. A szeszes italok földrajzi árujelzői nemzeti oltalomban és közösségi oltalomban is részesülhetnek. Ennek következtében önmagában a nemzeti oltalom kizárólag a nem-mezőgazdasági, azaz ipari termékek vonatkozásában áll fenn (*sui generis* oltalom), itt azonban nemzeti szabályozás okán az uniós oltalom van kizárva. Lényeges továbbá, hogy mindkét oltalmi forma (eredetmegjelölés, földrajzi jelzés) csak a mezőgazdasági termékek, élelmiszerek és borászati termékek esetében igényelhető, a szeszesitalok és az ízesített borok esetében azonban csak a földrajzi jelzés oltalmát szabályozza az uniós jog.⁵⁴ Nemzetközi oltalom mindegyik megjelölt termék-kategória tekintetében fennállhat.

3.4. A földrajzi árujelzők sajátosságai és a hazai joganyag vázlatos áttekintése

Annak ellenére, hogy a földrajzi árujelzők a szellemi alkotások jogához tartozó jogintézmények, azok a szabályozási logikában fellelhető sajátosságok,⁵⁵ amelyek a szerzői jogot és az iparjogvédelmet olyan erőteljesen jellemzik, kevésbé jelennek meg a földrajzi árujelzőkre vonatkozó szabályok között. Egyik lényeges sajátossága a földrajzi árujelzőknek, hogy az arra jogosult oldalán – ellentétben a többi szellemi alkotással – nem állnak fenn személyhez fűződő jogok, kizárólag a vagyoni jogait részesíti védelemben a jogszabály, a védelmi idő korlátozása nem vonatkozik rájuk, és nem forgalomképesek, ami miatt licencszerződés tárgyát sem képezhetik.⁵⁶

A fent említett sajátosságok mellett megtalálhatjuk azokat a pontokat is, amelyek a többi iparjogvédelmi jogintézménnyel azonos logikát mutatnak. Így rögzíti a jogszabály a lajstromozási kötelezettséget, mint az oltalom technikai feltételét,⁵⁷ valamint a kizáró okok rendszerét, vagyis azokat a paramétereket, amelyek fennállása esetén az oltalom nem adható meg. Ennek megfelelően nem részesülhet oltalomban a földrajzi árujelző, ha (a) a termék szokásos elnevezésévé vált a kereskedelmi forgalomban, függetlenül attól, hogy a termék a földrajzi árujelző által megjelölt helyről

⁵⁴ Kókai-Kunné Szabó 2017, 297.

⁵⁵ A szabályozás logikai felépítéséről – a szerzői jog szempontjából - lásd: Szinger András – Tóth Péter Benjámin: *Gyakorlati útmutató a szerzői joghoz. Az EU csatlakozástól hatályos szabályokkal*, Budapest, Novissima Kiadó, 2004.

⁵⁶ Tattay 2012, 21, ugyanígy: Pusztahelyi Réka: Földrajzi árujelzők, in: Bíró György (szerk.): *Új Magyar Polgári Jog I. kötet, Általános tanok és személyek joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2013, 493.

⁵⁷ Védjegytv. 108. § (1) bek.

származik, (b) azonos termékek tekintetében a korábbi földrajzi árujelzővel azonos földrajzi árujelző, (c) azonos vagy hasonló termékek tekintetében a korábbi földrajzi árujelzővel azonos vagy ahhoz hasonló földrajzi árujelző, (d) valamely korábbi védjeggyel azonos vagy ahhoz hasonló földrajzi árujelző, ha - a védjegy ismertségére, jóhírnevére vagy a piacon való jelenlétének tartósságára tekintettel - annak használata az áru származása tekintetében a fogyasztók megtévesztését eredményezheti, illetve, (e) ha korábbi – oltalom alatt álló vagy egyéb – növényfajta, illetve állatfajta nevével ütközik, és emiatt a termék származása tekintetében alkalmas a fogyasztók megtévesztésére.⁵⁸

A törvény szerint a földrajzi árujelzőre oltalmat szerezhet bármely természetes és jogi személy, valamint jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, amely az árujelzőben feltüntetett földrajzi területen olyan terméket termel, dolgoz fel vagy állít elő, amelynek megjelölésére a földrajzi árujelzőt használják.⁵⁹ A földrajzi árujelző oltalma együttesen illeti meg azokat, akik a fenti kitételnek megfelelően termelnek, dolgoznak fel vagy állítanak elő termékeket. Ezeket a személyeket tekinti a jogszabály jogosultaknak.⁶⁰

Szintén visszaköszön a szellemi alkotások területén jellemző monopoljog is, vagyis, hogy az oltalom jogosultjának kizárólagos joga van az árujelző használatára,⁶¹ ez a monopoljog azonban olyannyira abszolút ezen a területen, hogy az licencszerződés tárgyát sem képezheti.⁶² Szintén megtaláljuk a földrajzi árujelzők tekintetében is a bitorlás szabályait.⁶³ A kollektivitás, mint a földrajzi árujelzők egyik jellemzője lényegi szerephez jut egyrészt a jogosultságok gyakorlása kapcsán, hiszen nem csupán a

⁵⁸ Védjegytv. 105-106. §.

⁵⁹ Védjegytv. 107. § (2) bek.

⁶⁰ Védjegytv. 107. § (3) bek.

⁶¹ Védjegytv. 109. §

(2) A kizárólagos használati jog alapján a jogosultak bármelyike felléphet bárkivel szemben, aki a kereskedelmi forgalomban

a) az oltalom alatt álló földrajzi árujelzőt vagy az azzal összetéveszthető megnevezést nem az annak megfelelő földrajzi területről származó termékeken használja;

b) az oltalom alatt álló földrajzi árujelzőt a termékjegyzékben nem szereplő, de azokhoz hasonló termékeken használja, és ezáltal sérti vagy kihatározza az oltalom alatt álló földrajzi árujelző hírnevét;

c) bármilyen módon utánozza vagy arra utaló módon használja az oltalom alatt álló földrajzi árujelzőt, még akkor is, ha feltünteti a termék valóságos eredetét, vagy ha a megnevezést fordításban vagy különböző kiegészítésekkel használja;

d) bármilyen - a termék származásával, eredetével, jellegével és lényeges tulajdonságaival kapcsolatos - egyéb hamis vagy megtévesztő megjelölést használ, bárhol (pl. a csomagoláson, a hirdetésben, a termékre vonatkozó iratban) legyen is az feltüntetve;

e) bármely egyéb, a termék valóságos földrajzi származásával kapcsolatban a fogyasztókat megtévesztő cselekményt valósít meg.

⁶² Védjegytv. 109. § (1) bek. második mondat.

⁶³ Védjegytv. 110. §

(1) Bitorlást követ el, aki a 109. § megsértésével az oltalom alatt álló földrajzi árujelzőt jogosulatlanul használja.

(2) A bitorlás miatt bármelyik jogosult önállóan is felléphet. A bitorlás miatt felléphetnek a jogosultak érdekképviseleti szervezetei, valamint a fogyasztóvédelmi szervezetek is.

bejelentők jogosultak az oltalom alatt álló földrajzi árujelző használatára, hanem bárki, aki az érintett földrajzi területen a megjelöléssel ellátott terméket előállítja. Ehhez kapcsolódóan a Szegedi Ítéltábla is hangsúlyozta egy ügyben, hogy a származás-megjelölés használata mindenkit megillet, aki az adott földrajzi területen olyan vendéglátóipari szolgáltatást nyújt, amelynek megjelölésére a földrajzi árujelzőt használják.⁶⁴ A kollektivitás másrészt a bitorlóval szembeni fellépés tekintetében is visszaköszön, így tehát az látható, hogy az, ezen a két említett ponton nyer igazán értelmet.

3.5. A mezőgazdasági termékek és élelmiszerek oltalma a 1151/2012/EU rendelet tükrében

Ahogy azt már fentebb említettük, a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi árujelzőkénti oltalmára nem a Védjegytv. szabályait kell alkalmazni, hanem a 1152/2012/EU rendeletet (a továbbiakban: Rendelet). A rendelet I. számú melléklete felsorolja azokat a termékeket és élelmiszereket, amelyek hatálya alá tartoznak földrajzi árujelzőként⁶⁵ vagy hagyományos különleges termékként.⁶⁶ A két kategóriában nem teljes mértékben különböző termékeket és élelmiszereket sorol fel a rendelet, hanem átfedéseket is láthatunk. A rendelet II. fejezete foglalkozik kifejezetten az eredetmegjelölések és földrajzi jelzések szabályaival.

A rendelet szerint eredetmegjelölés olyan terméket jelöl, ami egy meghatározott helyről, régióból vagy – kivételes esetekben – országból származik, minősége vagy jellemzői alapvetően vagy kizárólag egy adott földrajzi környezetnek és az ahhoz kapcsolódó természeti és emberi tényezőknek köszönhető és előállításának valamennyi szakasza a meghatározott földrajzi területen történik.⁶⁷ A földrajzi jelzés a rendelet szerint olyan terméket jelöl, amely egy meghatározott helyről, régióból vagy országból származik, valamely tulajdonsága, hírneve vagy más jellemzője alapvetően földrajzi eredetének tulajdonítható és előállításának legalább egy szakasza a meghatározott földrajzi területen történik.⁶⁸ Külön kategóriaként szabályozza a rendelet a hagyományos különleges termék fogalmát, amelyre azok az elnevezések jogosultak, amelyek olyan terméket vagy élelmiszert jelölnek, ami az adott termékre vagy élelmiszerekre jellemző hagyományos előállítási vagy feldolgozási módszerrel vagy hagyományos összetétellel készül, vagy pedig hagyományosan használt nyersanyagokból vagy összetevőkből készül.⁶⁹ Hagyományos különleges termékként vette nyilvántartásba

⁶⁴ Szegedi Ítéltábla Gf. I. 30.507/2003. sz. Közzétéve: BH 2004. 480.

⁶⁵ Eredetmegjelölés és földrajzi jelzés lehet például: sör, csokoládé és abból készült termékek, kenyér, péksütemények, cukrászsütemények, édesipari termékek, kekszek és egyéb pékáru, növényi kivonatokból készített italok, tészta, só, széna, illóolajok, parafa, gyapot, bőr, prém, toll.

⁶⁶ E körben említi a rendelet a készételeket, söröket, csokoládékat és abból készült termékeket, kenyereket, péksüteményeket, cukrászsüteményeket, édesipari termékeket, kekszeket és egyéb pékárukat, növényi kivonatokból készített italokat, tésztákat, valamint sőt.

⁶⁷ Rendelet 5. cikk (1) bek.

⁶⁸ Rendelet 5. cikk (2) bek.

⁶⁹ Rendelet 18. cikk (1) bek.

az Európai Bizottság 2016-ban a tepertős pogácsát.⁷⁰ Szintén szól a rendelet a földrajzi árujelzők és a védjegyek kapcsolatáról is, amelynek lényege, hogy ha egy uniós eredetmegjelölés vagy földrajzi jelzés bejegyzésre került, a kérelem benyújtásának időpontja után benyújtott minden olyan védjegybejelentést el kell utasítani, amelynek tárgya olyan megjelölés, amelynek használata ellentétes lenne a földrajzi árujelző oltalmával és ugyanolyan jellegű termékre vonatkozna, mint a már bejegyzett elnevezés.⁷¹

A rendelet szól továbbá az átmeneti nemzeti oltalomról, amelynek lényege, hogy a földrajzi árujelző oltalomra vonatkozó kérelem benyújtásának napjától a tagállamok nemzeti oltalmat biztosíthatnak a rendelet alapján. Tekintettel arra, hogy a nemzeti oltalom átmeneti jellegű, a rendelet szerinti bejegyzésről szóló határozat meghozatalakor megszűnik.⁷² Átmeneti nemzeti oltalom alatt álló mezőgazdasági termékek és élelmiszerek jelenleg például a szomolyai rövidszárú fekete cseresznye, az újfahértői meggy, budaörsi őszibarack vagy a nagykun rizs.

4. Záró gondolatok

A földrajzi árujelzőket érintő jogviták⁷³ leginkább mezőgazdasági termékekkel és élelmiszerekkel, valamint szőlészeti és borászati termékekkel összefüggésben merültek fel, valamint merülnek fel napjainkban.⁷⁴ Tekintettel a jogviták tárgyára és az erőteljes uniós harmonizációra, a legtöbb esetben az Európai Unió Bíróságának kell(ett) állást foglalnia. Az egyik leghíresebb eredetmegjelöléssel kapcsolatos eset a hazai vonatkozású Tokaji bor ügy⁷⁵ volt,⁷⁶ ahol a Bíróság a Tokaj név kizárólagos használatát Magyarország számára ismerte el Olaszországgal szemben. Az „olasz Tokaji” után nagyobb probléma adódott a „szlovák Tokajival”, hazai részről leginkább abban a

⁷⁰ A Bizottság (EU) 2016/1415 végrehajtási rendelete (2016. augusztus 24.) egy elnevezésnek a hagyományos különleges termékek nyilvántartásába történő bejegyzéséről (Tepertős pogácsa [HKT]).

⁷¹ Rendelet 14. cikk (1) bek. Vö. Csécsy György: A földrajzi árujelzők oltalmának új irányai, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2006/6, 84-85.

⁷² Rendelet 9. cikk.

⁷³ Átfogó összefoglalását látjuk a legrelevánsabb jogeseteknek Tarjányi Petra írásában (7.lj.).

⁷⁴ Híresebb ügyek például: T-397/02. sz. ügy Arla Foods AMBA és társai kontra az Európai Közöségek Bizottsága; C-87/97. sz. ügy Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola kontra Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG és Eduard Bracharz GmbH.

Az utóbbi évekből például lásd: T-41/16 - Cyprus Turkish Chamber of Industry és társai kontra Bizottság; valamint a folyamatban lévő C-367/17. S kontra EA és társai.

⁷⁵ C-347/03. sz. ügy, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia és Agenzia Regionale per lo Sviluppo (ERSA) kontra Ministero per le Politiche Agri-cole e Forestale és Regione Veneto.

⁷⁶ A szakirodalom már több ízben fejtegette az ügyet. Pl.: Tarjányi 2017, 36-40; Szilágyi 2005, 732-740; Tattay, 2012, 21-24; Lánzos Petra Lea: A Törvényszék ítélete a Tokaj-ügyben: az E-Bacchus rendelet módosításának megsemmisítése iránti kereset elfogadhatatlansága, *JeMA*, 4/1, 2013.

tekintetben, hogy – ellentétben az olasz ügygel – itt a Bíróság nem Magyarország javára döntött.⁷⁷

Egyet kell érteni *Szilágyi János Edével*, aki hangsúlyozza, hogy a földrajzi árujelzők szabályanyaga egy dinamikusan fejlődő terület.⁷⁸ Látható ez pusztán abból is, ha rápillatunk a Védjegytv. eddigi módosításainak, kiegészítéseinek számára, hiszen '97-es hatályba lépése óta több mint harminc alkalommal esett át kisebb-nagyobb módosításokon. A dinamikus fejlődéshez egyrészt hozzásegít mind az az összetettség, amely a szabályozási környezetben is megmutatkozik, mind pedig a mezőgazdasági termékeket érintő nemzetgazdasági törekvések,⁷⁹ amelyek a fokozottabb védelmet és a fellendülést segítik elő.

A mezőgazdasági földek és az ahhoz kapcsolódó agrártermékek Magyarország alapvető természeti erőforrásainak tekinthetők, összhangban az Alaptörvény deklarációjával.⁸⁰ Nem meglepő tehát, hogy ezek védelme a jog valamennyi területén, így a szellemi alkotások jogának területén is megjelenik. Álláspontunk szerint – elsődlegesen a magyar termékek kiváló minőségének köszönhetően – a jövőben egyre jelentősebb szerephez fognak jutni.

⁷⁷ C-31/13. P. Magyarország kontra Európai Bizottság.

⁷⁸ Szilágyi János Ede: Az eredetvédelem egyes aktuális kérdései: a magyar termék és a hungarikum, in: Pogácsás Anett (szerk.): *Quarendo et Creando, Ünnepi kötet Tattay Levente 70. születésnapja alkalmából*, Budapest, Szent István Társulat, 2014, 621.

⁷⁹ Érdemes megemlíteni e körben a Hungarikumokat és a „Hagyományok – Ízek – Régiók” programot.

⁸⁰ Alaptörvény, P. Cikk. P) cikk:

„(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

János Ede SZILÁGYI*
A potential approach of natural resources law**

The denomination '*natural resources law*' is frequently used both in connection with the Hungarian legal research and legal training. Unfortunately, in both cases we typically face the same situation: the exact definition of the content behind the denomination natural resources law is missing. We have to mention here that we do not know of any uniformly worked out system or definition in connection with the natural resources law in any other country either. Comparing the national solutions of the individual countries, you find a plethora of conceptions when defining natural resources law.

Due to the above mentioned difficulties, in this study we cannot try to review a solution applicable in any ages and places and prefiguring.¹ Instead, much more unpretentiously, just considering the Hungarian legal situation, we try to give a possible national approximation which, following a deeper EU, international and comparative legal analysis, can be shaped and specified.

Therefore, in the first part of this study we specify a determinable study born in the frame of the United Nations (UN) in the age of forming natural resources law. We do it for two reasons: in our opinion both (a) the Hungarian jurisprudential approach of the natural resources law (b) and the present legislation can be better interpreted and may find its place in view of a later international comparison with regard to this study. In the second part of our study, we pick out and analyze a ripe approach from the rather poor Hungarian literature on natural resources law. Finally, in the third part of the study, in view of the existing Hungarian legislation we unfold our own idea on this topic.

Ede János Szilágyi: A potential approach of natural resources law – A természeti erőforrások jogának egy lehetséges megközelítése. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 270-293 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.270

* dr. jur., PhD, dr. habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, ORCID: 0000-0002-7938-6860, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Namely, the outcome of the present paper might be applied as a potential first base for the research connected to the natural resources law of the Natural and Human Resources Law Research Institute in the University of Miskolc.

1. An early approach of the natural resources law

The study of *Guillermo J. Cano*² was published in the legal series of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) in 1975.³ Cano in his study devotes a separate chapter to the natural resources law.⁴ In the introduction⁵ to the chapter, Cano starts with explaining that it is high time to treat the complexity of natural resources 'as a common and integrated whole'. In his opinion, this recognition has been realized by the researchers of several other disciplines, but the jurisprudence is still behind. Cano considers the Declaration on the Human Environment of the UN 1972 Stockholm Conference for the natural resources law as an important starting point especially in connection with the international – or shared – natural resources. Cano attaches great importance to the 1974 Colombian National Code – worked out with the help of the experts of FAO which defines the Renewable Natural Resources and Environmental Protection on a unified and integrated legal and institutional basis.

I. Before going into the details of the fundamental theorems of the new approach on the natural resources law, Cano makes a roundabout to explain what is considered as 'natural resources' devoting a separate part (i.e. the first annex⁶ of his study) to this question. In connection with the impoundment of the natural resources, Cano differentiates between the exhaustive enumeration of the various categories of natural resources used by researchers of natural sciences and the impoundment used in political sciences and economy, including legal science in the latter category as well.

I.1. Cano's starting point is that the impounding and grouping used by *natural scientists* is based on physical natural goods as opposed to goods made by men and called 'cultural goods' or 'cultural resources'. Proceeding on the same line, natural resources can be divided into the following groups: (a) *space and its components*: air, atmosphere, gases, mineral particles, streams and winds of different kinds; (b) *energy*: from the most different forms such as the sun, nuclear, wind, water, geothermic, tidal, thermal, heat; (c) *land and topography*, including slopes capable of generating energy; land is considered here as a non-agricultural resource distinct from soil; (d) *panoramic or scenic resources*: places, where a particular property of the place makes it suited for recreational uses or tourist spectacle as an 'aesthetic enjoyment'; (e) *soil* (for agriculture or livestock use); (f) *mineral deposits*: solid, liquid and gaseous; (g) *biological resources*, which include the following two categories: (g1) *plant wildlife*, both land and aquatic; (g2) *animal wildlife*, land, aquatic, amphibious and aerial (birds), including bacteria, insects and other primary forms of animal life (protist); (h) *non-maritime water resources*: i.e., water in its

² Guillermo J. Cano: *A legal and institutional framework for natural resources management*, FAO Legislative Studies No 9, Rome, FAO, 1975.

³ It is worth noticing that the jurisprudence also determinates a period of natural resources law existed before the establishment of the separate environmental protection law; Robert L. Fischman: What is Natural Resources Law?, *University of Colorado Law Review*, 2007/78, 720-721. From this period, see Clyde O. Martz: *Cases and Materials of the Law of Natural Resources*, 1951.

⁴ Cano 1975, 3-8.

⁵ Cano 1975, 1-2.

⁶ Cano 1975, 30-33.

different forms – liquid, solid (ice, snow), or gaseous (steam, clouds) – wherever found: on the surface (rivers, lakes, etc.), underground, in the atmosphere; (i) *sea and seabed*: including sea water and its content (both biological and mineral), the seabed and its subsoil with its mineral content; (j) *geothermal resources*: endogenous steam and hot water produced naturally inside the earth as a result of the passage thereof through natural thermal sources.⁷

I.2. The *political, economical and legal science* (henceforward ‘social science’) approach of the definition of natural resources is based on a narrower concept, compared with that of natural sciences.⁸ Cano points back to the activity⁹ of *Erich Zimmermann* as an important starting point of the social science approach. According to Zimmermann’s approach, the category of natural resources is not constant, it rather depends on the age and what the people utilizing the natural resources of that age considered as natural resource. This means that in his opinion the ‘neutral goods’ of the Earth turn to be natural resources just when the man acknowledges them as natural resources. The natural resources of the present are not necessarily natural resources tomorrow. Therefore, in Zimmermann’s opinion, the word ‘resource’ refers to a function and not to a thing. Cano in his study borrowed this narrowing functionality concept as a starting point of natural resources law. Based on this concept, natural resources are changing with time and mean a category in need of a permanent reevaluation. One has to keep in mind that natural goods may have unwholesome effects for humans even if they belong to the category of natural resources, based on the social science approach (i.e. not all of their faces are positive).¹⁰

Earlier we mentioned that Cano in connection with resources differentiates natural resources from cultural resources. What’s more, we have to differentiate human resources (the human himself) from induced resources, the latter coming as the result of human activity, e.g. agricultural, fishing and forestry products, products of livestock raised by man (i.e. ‘resources, which result from the artificial cultivation of natural resources’).¹¹

II. In connection with the notion of natural resources law, Cano calls the attention that the word ‘law’ should be taken in the widest possible sense, including national, local and international law.¹² The most important theorems of Cano concerning natural resources law can be summarized in the following way:

II.1. *Early development of the areas covered by natural resource law: Non-systemization and variant development level.*

⁷ Cano 1975, 30.

⁸ Cano 1975, 31.

⁹ The scientific work cited by Cano: *Erich Zimmermann: Recursos e industrias del Mundo*, Mexico, Ponde de Cultura Economica, 1957; in English: *Erich Zimmermann: World Resources and Industries: A Functional Appraisal of the Availability of Agricultural and Industrial Resources*, New York, Harper & Brothers, 1933.

¹⁰ Cano 1975, 31-32.

¹¹ Cano 1975, 31.

¹² Cano 1975, 3.

In Cano's opinion, the 'human-human' connection was determining in the earlier development of law, and the law worked rather effectively. But in the second half of the XXth century the appearing environmental challenges made the reregulation of the 'human-(natural) goods' relationship necessary. It is not a simple problem, mostly because it is not merely a simple legal problem, rather than an interdisciplinary one.¹³ When regulating the human-goods connection, then in Cano's opinion more precise and more detailed regulations are needed in order to show how the humans can use natural goods.¹⁴ The earlier legal regulations – focusing basically on the human-human connections – were meant to regulate the situations arising from the conflicts of interests of humans.¹⁵

Cano establishes that the legal regulations on the ownership and use of certain natural resources accompany the development of human civilization from an early stage on. However, these regulations concentrated on particular elements of natural resources, that is the development of particular areas was *separated*. From the beginnings, the *regulation of land* was considered as of the highest importance. Following the legal regulation of land, the legal regulation of the other natural resources was coming up. Thus came the legal regulations in connection with water, mining, forestry, fishing and energy. Later appears the legal protection of wild animals, national parks and legal regulations fight against the artificial alteration of weather or against the pollution of the air.¹⁶

Cano finally underlines that in addition even in case of a certain natural resource we cannot speak of a comprehensive regulation, but the legal regulations on a particular natural resource were concentrating *on a particular use* of that natural resource, and later this circle of particular forms of use gradually widened as the time passed and with the appearance of a new public demand. Cano mentions as an example the regulation of water, where the first area was irrigation, and then domestic use and navigation were regulated.¹⁷

In Cano's opinion, the regulations on different natural resources are even in the XXth century of different level. In his opinion, land-regulation is the most comprehensive one.¹⁸

II.2. *The integration of the legislation of each category of natural resources.*

Cano cites the theory¹⁹ of *Gifford Pinchot* to support the interdependence of the particular natural resources and their different utilization. Essentially, Cano deduces the necessity of integration of legal provisions from this *interdependence theory* of natural

¹³ Cano 1975, 3.

¹⁴ „[T]he laws and the agencies dealing with the control and administration of natural resources are, in nearly all countries we care to mention, 'use-oriented', or concern one or more harmful effects of the resources themselves. What are needed, however, are 'resource-oriented' laws and institutions"; Dante A. Caponera: 'Towards a new methodological approach in environmental law', *Natural Resources Journal*, 1972/2, 136.

¹⁵ Cano 1975, 4.

¹⁶ Cano 1975, 3.

¹⁷ Cano 1975, 3.

¹⁸ Cano 1975, 4.

¹⁹ Gifford Pinchot: *Breaking new grounds*, New York, Harcourt Brace, 1947.

sciences origin and from the permanent technological development as well as from the altered social situation changed by the increasing human demand.²⁰

One of the first steps of the integration of legal regulations based on natural scientific bases is to increase *the comprehensiveness of legal regulation on different natural resources* and their utilization. Cano agreed with this process and treated it as the condition for the optimal utilization of the given natural resource.²¹

Another important element in the above mentioned process is to increase the active involvement of the state in the utilization of natural resources. Cano supports his statement by the following reasons: (a) The conservation of the natural resources can be better assured by the state. (b) In order to enforce the public interest in the use of certain resources or among different uses of a particular resource, priorities have to be set. The formation of priorities as to the utilization of a natural resource is basically a political question, and when determining the priorities, sufficient legal guarantees are required to ensure the consideration of all interests and the real priority of the greatest public interest. All these can be ensured in the best way through the state. (c) The optimum use of natural resources is of immediate interest to the state and the state may act in reaching the noble aim as a social trustee. Thus in case of emergency – thanks to its position – the state can more effectively restrict the use of a resource against the individual interest. (d) The size or type of the proper use of a particular natural resource sometimes exceeds the economic potential of the private sector, which supports the direct state utilization.²²

This means that natural resources law, in addition to the regulation of the relationship among persons, has to codify the following relationships as well: (a) the relationship between the state and the users of the natural resource; (b) the relationship between the natural resources and their users, in other words how the latter has to use the natural resources; (c) the internal relationships of the state.²³

II.3. *Shift towards the systematic codification of natural resources legislation.*

According to Cano (1975), the *planning of the integrated and coordinated utilization*, in view of the above mentioned reasons, made the codification of the legal regulations necessary, to *equalize the development differences of the legal materials for the different natural resources*.²⁴

In this respect Cano speaks of not about 'compilation' only – i.e. to collect the relevant legal regulation to a single place – but 'codification', a harmonized unification of the relevant legal regulations using a unified method. At the same time Cano recognises that due to the different utilization-technologies of different resources there is a need for specific legal regulations for each natural resource as well. In Cano's plan, during the codification process, unified general regulations and principles for all natural resources should be worked out, making the proper legal arrangement of the

²⁰ Cano 1975, 4.

²¹ Cano 1975, 5.

²² Cano 1975, 5.

²³ Cano 1975, 5.

²⁴ Cano 1975, 6. Cf. Caponera 1972, 133-152.

interferences between different natural resources and the different uses of the same resource possible.²⁵

The group of those legal institutions, which could serve the clarity and effectiveness of the legal regulations and have a unifying effect, Cano defined in the following way (a) those procedures which help to get the right of the utilization of a natural resource, (b) the unified system of restriction of using natural resources (c) the procedure for determination of priority order of natural resources and the priority of their use; (d) the legal regulations for preserving the natural resources; (e) the legal regulations enabling the integrated unified management of the natural resources.²⁶

In connection with the previous codification plan, Cano mentions several authors thinking in a similar way, and recalls an early national realization of this, namely the Nicaraguan Law on Exploitation of Natural Goods (Decree 316, 17 April 1936). At international level, Cano considers the 1971 session of the UN Natural Resources Committee to be very important, where the Secretary General was requested to make a study on the legal and institution problems relating to natural resources as a whole including of the modernization of the legal framework system.²⁷

II.4. *The natural resources are parts of the environment.*

Considering that natural resources are at the same time environmental elements, therefore, they are interdependent. Hence, natural resources law should be integrated into environmental law. Accordingly, the general legal principles used in environmental law should apply to the natural resources as well. Therefore, it is advantageous to unify natural resources law and environmental law in a single law. An example for it is the previously mentioned 1974 Colombian National Codex.²⁸

II.5. *Permanent sovereignty over the natural resources.*

In this context, Cano cites several General Assembly resolutions and related reports.²⁹ In compliance with General Assembly Resolution 2386 (XXIII), the Secretary-General published a (repeated³⁰) report³¹ on 14 September 1970 in which it is declared: "Sovereignty over natural resources is inherent in the quality of statehood and is part and parcel of territorial sovereignty – that is, the power of a State to exercise supreme authority over all persons and things within its territory."³² The sovereignty over the natural resources, which is inevitable to the economical independence, is at the same time functionally connected to the political independence, therefore, consolidation of the former inevitably strengthens the latter. The sovereignty over the

²⁵ Cano 1975, 6.

²⁶ Cano 1975, 6.

²⁷ Cano 1975, 6.

²⁸ Cano 1975, 7.

²⁹ Cano 1975, 7-8.

³⁰ The original report was published under General Assembly Resolution 1729 (XVI): United Nations: I. *The status of permanent sovereignty over natural wealth and resources*; study by the Secretariat. II. *Report of the Commission on permanent sovereignty over natural resources*, New York, 1962.

³¹ United Nations: *Permanent sovereignty over natural resources – The exercise of permanent sovereignty over natural resources and the use of foreign capital and technology for their exploitation*, Report of the Secretary General, doc. A/8058 (14 September 1970).

³² Cited by Cano 1975, 7.

natural resources provides complete freedom for the state to decide the utilization of natural resources. In unison with the spirit and the basic principles of the Charter of the UN, this freedom has been several times definitely expressed and reinforced in several General Assembly resolutions.³³

Cano deems it important to emphasize³⁴ that the General Assembly was not satisfied to accept the sovereignty over natural resources merely as an abstract legal concept. The principle has always been placed in economic and social connections, thus in paragraph 1 of General Assembly Resolution 1803 (XVII), it declared that the „right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned.”³⁵ In this context, the concept of sovereignty over the natural resources involves not only such formal rights as tenure of the natural resources and the freedom of deciding when and what way utilize the resources, but the concept extends to that the utilization should happen really for the good of the people of the state. This remark could be analyzed especially in connection with foreign investments.³⁶

III. Cano devoted a deciding part in his work to the international dimensions of the natural resources,³⁷ which is very important also in our opinion. Nevertheless, dealing with it would exceed the frame of the present article.

2. A Hungarian jurisprudential approach of natural resources law

In the Hungarian jurisprudence, professor *Tamás Prugberger* was one of the firsts³⁸ who investigated the law of natural resources in this context.³⁹ Prugberger denominates the area as the *‘protection and utilization law of natural resources’*. Prugberger describes the area as a *‘traverse lying, mixed branch of special law’*. Prugberger means by *‘traverse lying’* a special discipline and legal field arching through some basic legal branches and especially applying several dogmatical institutions in a special way.⁴⁰

³³ See the following resolutions of the UN General Assembly: General Assembly Resolutions 523 (VI) of 12 January 1952, 626 (VII) of 21 December 1952, 1314 (XIII) of 12 December 1958, 1515 (XV) of 15 December 1960, 1803 (XVII) of 14 December 1962 and 2158 (XXI) of 25 November 1966.

³⁴ Cano 1975, 8.

³⁵ Cited by Cano 1975, 8.

³⁶ Cited by Cano 1975, 8. About this, see Szilágyi János Ede: The international investment treaties and the Hungarian land transfer law, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/24, 194-222, doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194.

³⁷ Cano 1975, 23-29.

³⁸ Cf. Fodor László: A környezetvédelem szempontjainak érvényesülése az energijogban, *Magyar Közigazgatás*, 2002/5, 257-270; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – útban a természeti erőforrások joga felé?, *Jogtudományi Közlemény*, 2007/3, 112-121.

³⁹ Prugberger Tamás: A természeti erőforrások védelmi és felhasználási jogának szakjogági megjelenése, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2004/4, 201-221.

⁴⁰ Prugberger 2004, 203.

Although not using Cano's activity in the natural resources law, Prugberger arrives at a similar system as that of Cano's. In the Hungarian jurisprudence, (a) Prugberger puts the beginning of the formation of the new legal field to the 1960s;⁴¹ (b) Prugberger interpreted the category 'natural resource', which forms the basis of the natural resource law, in Zimmerman's narrower sense, that is in a social science approach;⁴² (c) Prugberger finds connections among the natural resources law and the following legal fields: agricultural law – including forestry (management) law, game (wildlife management) law, fisheries (management) law – rural development law, energy law, mining law, water law, environmental law (!), nature conservation law (!);⁴³ (d) Prugberger essentially imagines the context of environmental law and natural resources law as follows: „besides the above mentioned legal fields, all the natural subjects mentioned here are clinched by environmental (protection) law”;⁴⁴ at another place he writes on natural resources law: „it is reasonable to start the system with the general part of environmental protection law and theoretically to adjust to its norms the environmental legal aspects of the legal provisions of particular natural resources. This is why it is reasonable to start the system with environmental law. This way, environmental law can be handled as the general part of this field and the special provisions of the above mentioned legal fields as the particular (special) parts of the natural resources law.”⁴⁵ (To tell the truth, Prugberger is not always consequent in his article, there are cases when he writes that environmental law is part of natural resources law).⁴⁶

Tamás Prugberger gives a definition of the legal field: „natural resource protection and utilization law includes legal regulations such as civil law, economic law, administrative law, constitutional law, and not the least criminal law regulations connected to the exploitation and utilization of the mineral wealth, ways of their utilization principally on the territory of the country, the utilization of the surface of the Earth with architectural, industrial location, agricultural, forest-, wildlife management, furthermore with protection of the state of waters and air with the ways of their utilization, with the utilization of the nature's open and hidden energies, with the overall protection of the nature and human environment.”⁴⁷ Here we remark that the list of the nominated natural resources is not exhaustive, not even in Zimmermann's sense, rather accidental. In this context we think a solution similar to Cano's would be better, i.e. starting from an exhaustive natural science systemization and narrowing the group of natural resources according to Zimmermann's theory. Among the basic legal branches mentioned above in Prugberger's notion, constitutional and criminal regulations should in our opinion not be part of natural resources law. It does not mean that constitutional law (more precisely the constitution, in the case of Hungary, the Fundamental Law) and criminal law would not protect the appropriate utilization of the resources. But just because without doubt they have some regulations of natural resource relevance it is not necessary to treat them as part of the natural resources law. By the way, following this

⁴¹ Prugberger 2004, 202.

⁴² Prugberger 2004, 203.

⁴³ Prugberger 2004, 201-202., 204., 206.

⁴⁴ Prugberger 2004, 204.

⁴⁵ Prugberger 2004, 209.

⁴⁶ See e.g. Prugberger 2004, 202.

⁴⁷ Prugberger 2004, 202.

logic, also other branches – not mentioned by Prugberger – could be considered, e.g. financial law.

According to Tamás Prugberger, environment law and – mentioned as its part – nature conservation law form the general part of natural resources law. Furthermore, Prugberger finds similarities in case of the following legal institutions in connection with the legal regulations on natural resources, thus in this line we could start developing a unified natural resources law:⁴⁸ (a) licensing, (b) institutions serving the conservation of natural resources, (c) recultivation, (d) rural development, (e) tender, competitive bidding and conciliation process, (f) sanction-system: several kinds of the sanction-systems may be important in this context, such as administrative law, civil law, criminal law, international law.

3. A possible interpretation of the present situation of natural resources in the Hungarian law in force

Natural resources appear *expressis verbis* even in the corner stone of the effective Hungarian legal regulation, i.e. the Fundamental Law.⁴⁹ In a similar way they appear in Paragraph 7⁵⁰ of the National Avowal of the Fundamental Law, in Article P)⁵¹ and in Article 38⁵² as well. These regulations in the Fundamental Law without doubt pay attention to the natural resources and in several context are of great importance but they do not give too much handhold from the point of view of the Hungarian interpretation of the natural resources law. At the same time it is worth underlining that the definition of the category of natural resources in Article P) of the Fundamental Law only mentions examples (agricultural land, forest, supply of water), that is the Fundamental Law does not give a full scale impoundment with regard to the category of natural resources. Furthermore, it is not clear whether the category „biodiversity, in particular native plant and animal species” in Article P) of the Fundamental Law belongs to the natural resources, or they constitute a special, independent category. We ourselves, starting from the ‘*biological resource*’ subcategory mentioned at the concept of

⁴⁸ Prugberger 2004, 212-221.

⁴⁹ Note: Till 1989, the natural resources appeared in the text of the previous constitution (i.e. Act XX of 1949); namely: they were mentioned as the „asset of the nation constituting the property of the state...”; (first: § 6 of Act XX of 1949; later: § 8 (2) of Act XX of 1949).

⁵⁰ „We bear responsibility for our descendants; therefore we shall protect the living conditions of future generations by making prudent use of our material, intellectual and natural resources.” Fundamental Law, National Avowal.

⁵¹ „All natural resources, especially agricultural land, forests and drinking water supplies, biodiversity – in particular native plant and animal species – and cultural assets shall form part of the nation’s common heritage, and the State and every person shall be obliged to protect, sustain and preserve them for future generations.” Fundamental Law, Article P (1).

⁵² „The properties of the State and local governments shall be national assets. The management and protection of national assets shall aim to serve the public interest, to satisfy common needs and to safeguard natural resources in consideration of the needs of future generations. The requirements for the preservation, protection and responsible management of national assets shall be defined by a cardinal Act.” Fundamental Law, Article 38 (1).

natural resources – similarly to Cano –, consider the category of ‘biodiversity, in particular native plant and animal species’ in the Fundamental Law as part of the natural resources category.

From the point of view of the assessment and interpretation of the Hungarian legal approach to the natural resources law, Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection (hereinafter referred to as GREP) and Act LIII of 1996 on Nature Conservation (hereinafter referred to as ANC) are of basic importance. The relationship of the two legal fields – environmental law and nature conservation law – is discussed in the Hungarian jurisprudence mainly as the relationship ‘part-whole’.⁵³ Nature conservation law constitutes part of environmental law. Therefore, we discuss the GREP in this study. In connection with ANC, we mention that it expressis verbis deals with natural resources and the category ‘natural resource’ is a very important element of one of the categories to be protected of the ANC, namely of the natural value.

The GREP – essentially in harmony with what Cano and Prugberger wrote in connection with the relationship between environment law and natural resource law – can be extended unequivocally to the natural resources. Thus the act – among other things – promotes „the preservation and conservation of natural resources, and rational and efficient management that ensures the renewal of resources”.⁵⁴

The GREP contains a category (GREP, § 4, point 3) which is wider and more detailed than that in the Fundamental Law; according to this, „‘natural resource’ means the environmental components or certain constituents thereof (with the exception of the artificial environment) that may be used for satisfying the needs of society”. The GREP classifies the environmental components as well, namely „‘environmental component’ means land, air, water, the biosphere as well as the built (artificial) environment created by humans as well as the constituents thereof” (GREP, § 4, point 1). The GREP defines the *differentia specifica* between an environmental element and natural resource, namely: natural resource may fulfil social needs. In a ‘Zimmermann’s sense’, the category ‘natural resource’ of the GREP narrows the group of the environmental components to a circle where the possibility of the social need fulfilment may occur.

The GREP defines important rules⁵⁵ for the interest of harmony of the utilization of environmental components; thus for example for the environmental component, the GREP prescribes: „every environmental component shall be protected per se and in unity with the other environmental components and by taking their interrelationships into consideration. The utilization and loading of environmental components shall be regulated accordingly. The protection of environmental components means both the protection of the quality, quantity and stocks thereof as well as the protection of the proportions and processes within the components. The

⁵³ This interpretation appears e.g. at: Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 438-449; Csák Csilla: *Környezetjog*, I. kötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 156-171; Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 37., 279; etc.

⁵⁴ GREP, § 1 (2), point c).

⁵⁵ See e.g. § 13-23 of GREP.

prevention, reduction or termination of the use or loading of any environmental component may not be accomplished by damaging or polluting another environmental component.”⁵⁶ The rules of the GREP – i.e. of environmental law – like these and similar to these make it suitable to provide a frame, basically general rules for the natural resources law. In this respect we fully agree with the above cited statement of Tamás Prugberger, namely that: „environmental law may this way, to a certain extent, be treated as the general part of [natural resources law] where the particular part is provided by the special regulations of the discussed legal fields”.⁵⁷

In addition, the GREP plays an important role in the systematization of natural resources law. Paragraph 3 of the GREP gives a rather detailed list of the sub-areas of natural resources law.⁵⁸ Here we have to make two remarks. First, the list is rather detailed, but not exhaustive. Genetic engineering technology⁵⁹ is not mentioned in Paragraph 3 of the GREP, although it is a relevant sub-area of the natural resources law. Second, in connection with the list of sub-areas, GREP – correctly – does not denominate them as ‘sub-areas of natural resources law’; there are some fields on the list which are relevant, but only indirectly and far off connected to the natural resource law. For example, the conservation of historic buildings.

⁵⁶ GREP, § 13.

⁵⁷ Prugberger 2004, 209.

⁵⁸ „(1) In harmony with the provisions of this Act, specific other legislation shall contain provisions, in particular, on:

- a) nuclear energy and the use of radioactivity,
- b) mining,
- c) energy,
- d) forests,
- e) the development and conservation of the built environment,
- f) agricultural and forestry land,
- g) fishing,
- h) transport (broken down by sector),
- i) the prevention of disasters and overcoming their consequences,
- j) regional development,
- k) wildlife management,
- l) water management,
- m) waste,
- n) hazardous substances.

(2) In order to preserve biodiversity and the habitats of plants and animals as well as to preserve and restore areas, formations and facilities with scientific, cultural or aesthetic value; these separate statutory acts contain, in accord with this Act, provisions pertaining to:

- a) nature and landscape conservation,
- b) animal protection and animal health,
- c) pesticides and plant health,
- d) the conservation of historic buildings.” GREP § 3.

⁵⁹ In connection with this, see for example Act XXVII of 1998 on genetic engineering technology.

Conclusions

In our view, the approach of the natural resources law in Gullermo J. Cano's 1975 study may even today be treated as a good starting point and it can be applied with good efficiency in the Hungarian jurisprudence for the Hungarian legal system. Similarly, an acceptable conceptual approach was given by Tamás Prugberger – even against our above detailed remarks.

About the Hungarian legislation and law in force – in the mirror of the natural resources law – we can state the following: (a) The Hungarian national law material reflects the 'from time to time changing', social science (Zimmermannian) – i.e. narrow – approach. (b) Today's environmental law provides an existing legal framework for the unified application of the sub-fields of natural resources law. (c) The sub-fields of natural resources law cannot be determined exactly, with an exhaustive nature; we can talk about a circle to be reviewed from time to time at most (although without doubt there are important sub-fields existing for longer time). (d) There are significant differences in the characteristics of the particular sub-fields, which may raise the question whether we may or shall seek a more unified regulation.

SZILÁGYI János Ede*
A természeti erőforrások jogának egy lehetséges megközelítése**

A 'természeti erőforrások joga' elnevezéssel napjainkban meglehetősen gyakran találkozhatunk, mind magyarországi jogi kutatások, mind pedig magyar jogi képzések kapcsán. Mindezek kapcsán ugyanakkor tipikusan azzal a helyzettel szembesülünk, hogy a természeti erőforrások joga elnevezés mögött álló tartalmi definíció nem tisztázott. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy tapasztalataink szerint más országokban sem találkozunk egységesen kidolgozott rendszerrel, meghatározással a természeti erőforrások joga kapcsán. Ha pedig az egyes országok nemzeti megoldásait vetjük egybe, akkor pedig kifejezetten széles fogalmi palettán mozog a természeti erőforrások jogának meghatározása.

A fentiekre tekintettel jelen tanulmányunkban magunk sem vállalkozunk egy olyan meghatározás bemutatására, amely koronként és helyenként minden esetben alkalmazható és előremutató.¹ Ennél jóval szerényebben, csak a magyar jogi helyzethez igazítva, igyekszünk egy lehetséges nemzeti megközelítést biztosítani, amely aztán a terület jövőbeni mélyebb nemzetközi jogi, uniós jogi illetve összehasonlító jogi elemzését követően tovább pontosítható illetve formálható.

Mindezek alapján jelen tanulmány *első részében* egy, az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretében, a természeti erőforrások jogának kialakulásának első időszakában született, meghatározó tanulmányt részletezünk. Tesszük ezt azért, mert e tanulmányhoz viszonyítva meglátásunk szerint a természeti erőforrások jogának (a) magyar jogtudományi megközelítése, illetve (b) a fennálló magyar joganyaga is jobban értelmezhető, illetve elhelyezhető egy későbbi nemzetközi összehasonlításban. A tanulmány *második részében* a természeti erőforrások jogára vonatkozó – meglehetősen szerény – magyar jogirodalomból elemzünk egy kiforrottnak tekinthető megközelítést. Végül pedig, tanulmányunk *harmadik részében* mindezek tükrében igyekszünk magunk is a létező magyar joganyagra tekintettel kifejteni saját elképzelésünket a témáról.

Ede János Szilágyi: A potential approach of natural resources law – A természeti erőforrások jogának egy lehetséges megközelítése. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 270-293 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.270

* dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, ORCID: 0000-0002-7938-6860, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Nem titkoltan, jómagunk a Miskolci Egyetemen működő Természeti és Humán Erőforrások Joga Kutató Központ keretében folyó természeti erőforrások joga kutatások egyfajta kiindulópontjaként kívánjuk felhasználni jelen tanulmány megállapításait.

doi: 10.21029/JAEL.2018.25.270

1. A természeti erőforrások jogának egy korai megközelítése

Guillermo J. Cano tanulmánya² az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezetének (FAO) jogi tanulmányorozatában jelent meg 1975-ben.³ *Cano* tanulmányában önálló fejezetet szentel magának a 'természeti erőforrások jogának'.⁴ A fejezetet megelőző bevezetőben⁵ *Cano* azzal kezdi, hogy elérkezettnek látja az időt arra, hogy a meglehetősen összetett természeti erőforrásokat immáron, mint egységes egészt kezeljük. Meglátása szerint ezen időszerű megközelítés felismerése immáron sok tudományterület művelői esetében megtörtént, azonban a jogtudomány ezzel még elmaradásban van. A természeti erőforrások joga szempontjából is lényeges kiindulópontnak tekinti az ENSZ 1972 Stockholmi Konferenciájának Nyilatkozatát az emberi környezetről, különösen a nemzetközi – vagy megosztott – természeti erőforrások kapcsán. *Cano* nagy jelentőséget tulajdonít a FAO szakértőinek segítségével kidolgozott 1974-es kolumbiai nemzeti kódexnek, amely a megújuló természeti erőforrásokról és a környezet védelméről egy egységes és integrált jogi-intézményi alapon rendelkezik.

I. Mielőtt azonban részleteiben belemenne az új, természeti erőforrások jogára vonatkozó megközelítés alapvető téziseibe, *Cano* – önálló részt (tanulmányának I. számú mellékletét⁶) szentelve e kérdéskörnek – kitér arra, hogy mit is tekint 'természeti erőforrásoknak'. *Cano* a természeti erőforrások lehatárolása kapcsán különbséget tesz a természettudósok által alkalmazott, teljeskörűnek szánt lehatárolás, valamint a között, amit a politikatudományhoz kapcsolódó szakterületek és közgazdászok alkalmaznak, utóbbihoz sorolva a jogtudományi kérdést is.

I.1. A *természettudósok* által alkalmazott lehatárolás illetve csoportosítás alapját a fizikai természeti javak képezik, amelyek mintegy szembeállíthatók azon javakkal, amelyeket az emberek állítanak elő, s amelyeket 'kulturális javakként' illetve 'kulturális erőforrásokként' nevesíthetünk. A természeti erőforrások ebből kiindulva, egy széles körű megközelítés alapján a következő főbb csoportokat fedi le: (a) *a tér és annak alkotóelemei*: levegő, atmoszféra, gázok, ásványi részecskék, az áramlatok különböző típusai, szelek; (b) *az energia*: a legkülönbözőbb formákból, mint amilyen a nap, nukleáris, szél, víz, geotermikus, árapály, hő (ásványi vagy növényi); (c) *a föld és domborzat* (beleértve az energia-előállítást lehetővé tevő dőlést): a föld ezen vonatkozásban, mint a talajtól elkülönülő kategória szerepel; (d) *a panoráma vagy látvány*: olyan helyekre utal e kategória, amelynek különös szépsége alkalmassá teszi a rekreációs alkalmazásra és esztétikai élvezetre; (e) *a talaj*: mezőgazdasági illetve állattartási felhasználásra;

² Guillermo J. Cano: *A legal and institutional framework for natural resources management*, FAO Legislative Studies No 9, Rome, FAO, 1975.

³ Megjegyezzük, hogy a szakirodalom a természeti erőforrások jogának megkülönbözteti egy, a környezetvédelmi jog kialakulása előtti korszakát is; Robert L. Fischman: *What is Natural Resources Law?*, *University of Colorado Law Review*, 2007/78, 720-721. E korszakból való például Clyde O. Martz: *Cases and Materials of the Law of Natural Resources*, 1951.

⁴ *Cano* 1975, 3-8.

⁵ *Cano* 1975, 1-2.

⁶ *Cano* 1975, 30-33.

(f) az *ásványvagyon*: szilárd, folyékony és gáznemű állapotban egyaránt; (g) a *biológiai erőforrásoknak* két típusa: (g1) a *természetes növények*: szárazföldi és vízi; (g2) a *természetes állatvilág*: szárazföldi, vízi, kételtű és repülő (madarak), beleértve a baktériumokat, rovarokat és egyéb elemi formáit az állatvilágnak; (h) a *nem-tengeri vízkészletek*: a víz bármilyen formáit – folyékony, szilárd (jég, hó), gáznemű (gőz, felhő) –, bárhol is található – a felszínen (folyók, tavak, etc.), a felszín alatt, az atmoszférában; (i) a *tengerek és tengerfenék*: beleértve a tengervizet és annak tartalmát (a biológiai és az ásványi), a tengerfeneket és annak altalaját az ásványi tartalmával; (j) a *geotermikus erőforrások*: a föld belsejében természetes úton fejlődő gőz és forró víz.⁷

I.2. A természeti erőforrások meghatározásának politikatudományi, közgazdasági és jogi (továbbiakban leegyszerűsítve társadalomtudományi) megközelítése a természettudományi megközelítéshez képest egy szűkebb koncepción alapul.⁸ Cano e társadalomtudományi megközelítés fontos kiindulópontjaként *Erich Zimmermann* munkásságára⁹ utal vissza. Zimmermann természeti erőforrás megközelítése szerint a természeti erőforrások kategóriája nem állandó, hanem sokkal inkább kötődik egy adott korhoz, és hogy az adott kor természeti javait hasznosítják az emberek mit tekintettek annak. Vagyis szerinte csak az ember által történő elismeréssel válnak a Föld `semleges javai' természeti erőforrásokká. A jelen erőforrásai holnap már nem azok, és fordítva. Mindezekre tekintettel Zimmermann szerint az elnevezésben szereplő `erőforrás' kifejezés valójában nem egy `dologra' utal, hanem sokkal inkább egy `funkcióra', amelyet a dolog egy emberi igény kielégítése során tölt be. Cano tanulmányában a természeti erőforrások kapcsán e szűkítő, funkcionalitást alapul vevő koncepciót vette át a természeti erőforrások jogának kiindulási alapjaként. E koncepció alapján a természeti erőforrások tehát koronként változó, és egy állandó újraértékelést igénylő kategóriát jelentenek. E társadalomtudományi megközelítésen alapuló természeti erőforrás körébe tartozó természeti javaknak is lehetnek ugyanakkor az ember számára káros hatásai (vagyis nem csak pozitív oldaluk van).¹⁰

Korábban már kitértünk arra, hogy Cano az erőforrások vonatkozásában megkülönbözteti a természeti erőforrásokat a *kulturális erőforrásoktól*. Ezeket túl az *emberi erőforrást* (vagyis magát az embert), és az *eredeztetett erőforrásokat*, mely utóbbiak a természeti erőforrások mesterséges (ember általi) műveléséből származnak, vagyis például a mezőgazdaság, halászat és erdőgazdálkodás termékei, valamint az ember által tartott állatokból származó termékek.¹¹

II. A *természeti erőforrások jogára* vonatkozó koncepciója kapcsán Cano mindenképp előtt arra hívja fel a figyelmet, hogy a koncepció nevében szereplő `jog' kifejezést a lehető legtágabb értelemben használja, beleértve a nemzeti, a helyi illetve a nemzetközi

⁷ Cano 1975, 30.

⁸ Cano 1975, 31.

⁹ A Cano által hivatkozott munka: Erich Zimmermann: *Recursos e industrias del Mundo*, Mexico, Ponde de Cultura Economica, 1957. Erich Zimmermann angol nyelvű munkája: Erich Zimmermann: *World Resources and Industries: A Functional Appraisal of the Availability of Agricultural and Industrial Resources*, New York, Harper & Brothers, 1933.

¹⁰ Cano 1975, 31-32.

¹¹ Cano 1975, 31.

jogot is.¹² A természeti erőforrások jogára vonatkozóan Cano legfontosabb tézisei a következőképpen foglalhatók össze.

II.1. *A természeti erőforrások joga által lefedett területek korai fejlődése: rendszerezetlenség és eltérő fejlettségi szint.*

Cano szerint a korábbi jogfejlődésünkben az 'ember-ember' közötti viszony volt a meghatározó, és e viszony rendezésében a jog meglehetősen hatékonyan működött. A XX. század második felében jelentkező környezetvédelmi kihívások ugyanakkor szükségessé teszik az 'ember-természeti javak' közötti viszony újraszabályozását is. Ez nem egyszerű kérdés, leginkább azért sem, mivel ez nem pusztán egy jogi kérdés, hanem sokkal inkább *interdiszciplináris* kérdés.¹³ Ezen 'ember-természeti javak' közötti viszony szabályozása kapcsán Cano szerint a korábnál pontosabb és részletesebb szabályok szükségesek arra vonatkozólag, hogy az ember miként használhatja a természeti javakat.¹⁴ A korábbi 'ember-ember' közötti viszonyokra fókuszáló jogi előírások ugyanis alapvetően csak az emberek egymás közötti érdekkonfliktusaiból eredő helyzetet voltak hivatottak szabályozni.¹⁵

Cano megállapítja, hogy az egyes természeti erőforrásokra vonatkozó tulajdonlást és használatot rendező jogi előírások végigkísérik az emberi civilizáció fejlődését a társadalmi szerveződés korai fázisától. Ezen előírások azonban a természeti erőforrások egyes elemeire koncentráltak, vagyis *egymástól elkülönülve* történt az egyes területek fejlesztése. Az egyes természeti erőforrások közül már a kezdetektől kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a *föld szabályozásának*. A földek jogi szabályozását követően aztán felzárkózott a további természeti erőforrások jogi szabályozása is. Így került sor a jogi előírások megjelenésére a *víz, a bányászat, az erdészet, a halászat, az energia* kapcsán. Később pedig megjelenik a jogi *védelme* a vadon élő állatoknak, a nemzeti parkoknak, illetve például jogi előírásokkal lépnek fel az időjárás mesterséges megváltoztatása vagy éppen a levegőszennyezés ellen.¹⁶

Cano e vonatkozásban végezetül kiemeli, hogy korábban ráadásul az egyes természeti erőforrások esetében sem beszélhetünk átfogó szabályozásról, hanem az *egyes természeti erőforrásokra* vonatkozó jogi előírások is csak *egyes használatokat fogtak át*, amely használati típusok köre aztán folyamatosan bővült az idő múlásával, és az új társadalmi igények megjelenésével. Példaként hozza fel ennek kapcsán a víz szabályozását, ahol a szabályozás első területei az öntözéssel, az otthoni hasznosítással, illetve a hajózással jelentek meg.¹⁷

¹² Cano 1975, 3.

¹³ Cano 1975, 3.

¹⁴ Ezt Cano kortársa úgy fogalmazta meg, hogy a természeti erőforrások „használat-központú” szabályozásáról át kell térni az „erőforrás-központú” szabályozására; lásd Dante A. Caponera: Towards a new methodological approach in environmental law, *Natural Resources Journal*, 1972/2, 136.

¹⁵ Cano 1975, 4.

¹⁶ Cano 1975, 3.

¹⁷ Cano 1975, 3.

Az egyes természeti erőforrásokra vonatkozó szabályozás Cano szerint különböző fejlettségi szintű a XX. században is. Cano e vonatkozásban a legátfogóbb területnek a földszabályozást tekinti.¹⁸

II.2. *A természeti erőforrások minden kategóriájához tartozó szabályozás integrációja.*

Cano az egyes természeti erőforrások és azok különböző hasznosítása közötti kölcsönös függőség alátámasztásaként Gifford Pinchot elméletét¹⁹ hivatkozta. Lényegében e természettudományos megalapozottságú 'kölcsönös függőség' elméletből, valamint a folyamatos technológiai fejlődés illetve a növekvő emberi igények által megváltoztatott társadalmi helyzetből vezeti le a jogi előírások integrációjának szükségességét.²⁰

A jogi előírások természettudományi összefüggéseken alapuló integrációjának egyik első lépése az, hogy az egyes természeti erőforrásokra vonatkozó jogi előírások egyre átfogóbban szabályozzák az adott természeti erőforrást illetve annak különböző használatait. Ezt a folyamatot Cano jónak ítéli, és arra, mint az adott természeti erőforrás optimális használatának feltételeként tekint.²¹

A fenti folyamat fontos eleme továbbá az állam aktív szerepvállalása is a természeti erőforrások hasznosításában. Mindezt Cano a következő érvekkel támasztja alá. (a) A természeti erőforrások megőrzése a jövő generációk számára az állam által jobban biztosítható. (b) A közérdek érvényre juttatása meghatározott természeti erőforrások használata illetve bizonyos természeti erőforrások meghatározott használata kapcsán egy prioritási sorrend felállítását teszi szükségessé. A természeti erőforrás hasznosítás prioritási sorrendjének kialakítása alapvetően egy politikai kérdés, amely döntés meghozatala kapcsán megfelelő jogi garanciák kellenek ahhoz, hogy minden érdek illetve jog valóban figyelembevételre kerüljön, és hogy a nagyobb közjó valóban elsőbbséget nyerjen. Mindez pedig az államon keresztül biztosítható a leginkább. (c) A természeti erőforrások optimális használata közvetlen érdeként jelentkezik az állam számára, aki az egész társadalom nevében eljáró egyfajta vagyonkezelőként működhet ezen érdek érvényre juttatása során. Így, szükség esetén, az állam saját pozíciójának köszönhetően hatékonyabban tudja korlátozni az egyes természeti erőforrások használatát is az egyéni érdekekkel szemben. (d) Bizonyos természeti erőforrások megfelelő hasznosításának mértéke illetve típusa néha meghaladja a magánszektor gazdasági potenciálját, amely megalapozza azok közvetlen állami hasznosítását.²²

Mindezek alapján a természeti erőforrások jogának a személyek közötti szabályozáson túlmenően immáron a következő viszonyokat is szabályoznia kell: (a) az állam és a természeti erőforrást használók közötti viszonyt; (b) a természeti erőforrások és azok használói közötti viszonyt, vagyis, hogy utóbbinak milyen módon kellene használnia az előbbit; (c) az állam belső viszonyait.²³

II.3. *Elmozdulás a természeti erőforrások rendszerezett kodifikációja irányába.*

¹⁸ Cano 1975, 4.

¹⁹ Gifford Pinchot: *Breaking new grounds*, New York, Harcourt Brace, 1947.

²⁰ Cano 1975, 4.

²¹ Cano 1975, 5.

²² Cano 1975, 5.

²³ Cano 1975, 5.

A természeti erőforrások *integrált és koordinált hasznosítási tervezése* a fentebbi indokok fényében Cano szerint immáron (1975) időszerűvé teszi a természeti erőforrásokra vonatkozó jogi előírások kodifikációját, mintegy *kiegyenlítendő a különböző természeti erőforrásokra vonatkozó joganyagok fejlődési egyenetlenségeit*.²⁴

Cano e vonatkozásban nem pusztán 'kompilációról' – vagyis a vonatkozó előírások egy jogforrásba történő összegyűjtéséről – értekezik, hanem 'kodifikációról', vagyis a különböző természeti erőforrásokra vonatkozó előírások egy egységes módszer szerint harmonizált egyesítéséről. Cano ugyanakkor felismeri azt is, hogy az egyes természeti erőforrás típusok hasznosításának eltérő technológiai miatt továbbra is szükség van természeti *erőforrásonként eltérő jogi szabályozásra is*. Cano elképzelése alapján a kodifikáció során a minden természeti erőforrásra egységes általános szabályokat illetve alapelveket kellene kidolgozni, amelyek egyúttal lehetővé teszik a különböző természeti erőforrások közötti valamint azok eltérő hasznosítása közötti kölcsönhatások megfelelő jogi rendezését.²⁵

Azon *jogintézmények körét*, amelyek a fentiek alapján egységesíthetők lehetnek, és amelyek szolgálhatják a jogi rendelkezések világosságát és hatékonyságát, Cano különösen a következőkben határozta meg: (a) azon eljárások, amelyek alapján az egyének a természeti erőforrások hasznosításának jogát megszerezhetik; (b) a természeti erőforrás-hasznosítás korlátozásának egységes rendszere; (c) annak módja, amely alapján meghatározzák a természeti erőforrások és azok használatának prioritási sorrendjét; (d) a természeti erőforrások megőrzésére irányuló szabályok; (e) a természeti erőforrások integrált, egységes egészként történő gazdálkodását lehetővé tevő szabályok.²⁶

Cano a fenti kodifikációs elképzelés kapcsán több hasonlóan gondolkodó szerzőt is említ, és hivatkozik mindezek egy korai nemzeti megvalósítására, nevezetesen az 1937. április 17. napján született 316. számú, a természeti javak hasznosításáról szóló nicaraguai jogszabályra. Nemzetközi szinten pedig az ENSZ Természeti Erőforrás Bizottságának 1971-es ülését tartja fontosnak kiemelni, amelyen felkérték a főtitkárt, hogy készítsen egy tanulmányt a természeti erőforrások egészéhez kapcsolódó jogi és intézményi problémákról, beleértve a jogi keretrendszer modernizációját is.²⁷

II.4. *A természeti erőforrások a környezet részei.*

Tekintettel arra, hogy a természeti erőforrások egyúttal környezeti elemeknek is minősülnek, ezért kölcsönösen függenek egymástól. Ebből következően a *természeti erőforrások jogát is a környezeti jogba kell integrálni*. Ebből következően a *környezetre alkalmazandó általános jogi elvek* a természeti erőforrásokra is kiterjednek. Cano minderre tekintettel tartja jónak azt, hogy a környezetet és a természeti erőforrásokat egy jogszabályba foglalják; példaként a korábban már említett 1974-es kolumbiai nemzeti kódexet hivatkozza.²⁸

II.5. *Tartós szuverenitás a természeti erőforrások felett.*

²⁴ Cano 1975, 6. V.ö. Caponera 1972, 133-152.

²⁵ Cano 1975, 6.

²⁶ Cano 1975, 6.

²⁷ Cano 1975, 6.

²⁸ Cano 1975, 7.

E vonatkozásban Cano több ENSZ közgyűlési határozatot illetve az azokhoz kapcsolódó jelentésre utal.²⁹ A 2386 (XXIII) sz. ENSZ közgyűlési határozattal összhangban a főtitkár 1970. szeptember 14. napján kiadott egy (megismételt³⁰) jelentést,³¹ amelyben megfogalmazásra került, hogy „a természeti erőforrások feletti szuverenitás az állami minőség velejárója, és ez része a területi szuverenitásnak – amely az állam azon képessége, amely lehetővé teszi a felsőbb hatalom gyakorlását a területén lévő összes személy és dolog felett.”³² A természeti erőforrások feletti szuverenitás, amely nélkülözhetetlen a gazdasági függetlenséghez, egyúttal *funkcionálisan kapcsolódik a politikai függetlenséghez* is, s ekképpen az előző megszilárdítása erősíti az utóbbit. A természeti erőforrások feletti szuverenitás egy teljes szabadságot tesz lehetővé az állam számára, hogy meghatározza a természeti erőforrások használatát. E szabadság *határozottan kifejezésre és megerősítésre került* – az ENSZ Alapokmány szellemével és alapelveivel összhangban – számos ENSZ közgyűlési határozatban is.³³

Cano fontosnak tartja hangsúlyozni,³⁴ hogy az ENSZ Közgyűlés nem elégedett meg azzal, hogy a természeti erőforrások feletti szuverenitást egy elvont jogi koncepcióként ismerjék el. Az elvet következetesen *egy gazdasági és szociális összefüggésbe helyezi*, így az ENSZ 1803. (XVII) sz. közgyűlési határozat 1. szakaszában a Közgyűlés kinyilvánította, hogy „a népek és nemzetek jogát a természeti vagyonuk és erőforrásaik feletti tartós szuverenitáshoz az érintett állam népének jólétére és a nemzeti fejlődésük érdekében kell gyakorolni.”³⁵ Ezen összefüggésben a természeti erőforrások feletti szuverenitás koncepciója nem pusztán olyan formális jogokat foglal magában, mint a természeti erőforrások birtoklását, és az a feletti döntés szabadságát, hogy ezen erőforrásokat miként hasznosítsák és vigyék a piacra, de a koncepció arra is kiterjed, hogy a természeti erőforrások hasznosítása és áruba bocsátása akként történjen, hogy az érintett állam népének valójában is a javát szolgálhassák. Mindezen megállapítás különösen a *külföldi befektetések* kapcsán szorulhat további részletezésre.³⁶

III. Cano munkájában meghatározó részt szentelt a *természeti erőforrások jogának nemzetközi dimenzióira*,³⁷ amelyet magunk szintén nagyon fontosnak ítélünk. Terjedelmi okokból azonban jelen munkánkban erre nem térünk ki.

²⁹ Cano 1975, 7-8.

³⁰ Az eredeti jelentés egy, az 1729. (XVI) sz. ENSZ közgyűlési határozat alapján kiadott jelentés volt: United Nations: I. *The status of permanent sovereignty over natural wealth and resources*; study by the Secretariat. II. *Report of the Commission on permanent sovereignty over natural resources*, New York, 1962.

³¹ United Nations: *Permanent sovereignty over natural resources – The exercise of permanent sovereignty over natural resources and the use of foreign capital and technology for their exploitation*, Report of the Secretary General, doc. A/8058 (14 September 1970).

³² Hivatkozva: Cano 1975, 7.

³³ Lásd a következő számú ENSZ közgyűlési határozatokat: 523. (VI) sz. 1952. január 12., 626. (VII) sz. 1952. december 21., 1314. (XIII) sz. 1958. december 12., 1515. (XV) sz. 1960. december 15., 1803. (XVII) sz. 1962. december 14. és 2158. (XXI) sz. 1966. november 25.

³⁴ Cano 1975, 8.

³⁵ Hivatkozva: Cano 1975, 8.

³⁶ Hivatkozva: Cano 1975, 8. V.ö.: Szilágyi János Ede: The international investment treaties and the Hungarian land transfer law, *JAEL*, 2018/24, 194-222., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194.

³⁷ Cano 1975, 23-29.

2. A természeti erőforrások jogának egy magyar jogtudományi megközelítése

A magyar jogtudományban a természeti erőforrások jogával elsők között³⁸ Prugberger Tamás professzor foglalkozott.³⁹ Prugberger a területet a *'természeti erőforrások védelmi és felhasználási jogaként'* nevesíti, és alapvetően egy *'keresztben fekvő, vegyes szakjogágként'* képzei azt el. Prugberger a *'keresztben fekvő'* jellegen egy olyan diszciplínát és jogterületet ért, amely „több alapjogi ágon átívelő és több alapjogi dogmatikai intézményt speciálisan alkalmaz”.⁴⁰

Cano munkásságát fel nem használva, Prugberger a természeti erőforrások jogát mégis nagyon hasonló alapon képzei el, mint azt Cano tette. Így, a magyar joggal összefüggésben Prugberger is: (a) az új jogterület kialakításának kezdeteit az 1960-as évekre teszi;⁴¹ (b) a természeti erőforrások jogának alapját képező természeti erőforrás kategóriát a zimmermanni szűkítő, vagyis társadalomtudományi megközelítésben értelmezte;⁴² (c) a természeti erőforrások jogával olyan területeket hoz kapcsolatba, mint az agrárjog – beleértve az erdő- és vadgazdálkodási jogot, valamint a halgazdálkodási jogot – és a vidékfejlesztési jog, energiajog, bányajog, vízjog, környezetjog (!), természetvédelmi jog (!);⁴³ (d) a környezetjog és a természeti erőforrások jogát lényegében a következő kontextusban képzei el: „[v]alamennyi itt megemlített speciális természeti jogtárgyat az itt felsorolt szakjogterületeken kívül a környezetvédelmi-, másképpen a környezeti jog fogja át”⁴⁴; illetve máshol is megfogalmazza, hogy a természeti erőforrások jogára vonatkozó „rendszer indokolt a környezetvédelmi jogi általános [részrel] kezdeni, annak normáihoz viszonyítva és elméletileg hozzáigazítani az egyes természeti erőforrásokat rendező joganyagok környezeti jogi vonatkozásait. Eppen ezért e jogterület bemutatását és ismérveinek a tárgyalását indokolt a környezeti joggal kezdeni. A környezeti jog íhmódon bizonyos fokig e jogterület általános részeként kezelhető, ahol a [természeti erőforrások jogának] különös rész[ét] az egyes itt tárgyalt jogterületek speciális rendelkezései adják.”⁴⁵ (Az igazsághoz hozzátartozik, hogy Prugberger Tamás a tanulmányában nem mindig következetes; vagyis van, amikor a környezetjogot a természeti erőforrások jogának részeként említi).⁴⁶

Prugberger Tamás egyébiránt a területnek egy definícióját is megadta: a *'természeti erőforrásvédelmi és felhasználási jog a glóbusz, azaz a Föld, elsősorban az ország területén lévő ásványi kincseknek a kitermelésével és felhasználási, hasznosítási módjaival, a föld felszínének építészeti, ipartelepítési és mező-, erdő-, valamint vadgazdálkodási hasznosításával, továbbá a vizek és*

³⁸ V.ö. Fodor László: A környezetvédelem szempontjainak érvényesülése az energiajogban, *Magyar Közjogtatás*, 2002/5, 257-270.; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – útban a természeti erőforrások joga felé?, *Jogtudományi Közöny*, 2007/3, 112-121.

³⁹ Prugberger Tamás: A természeti erőforrások védelmi és felhasználási jogának szakjogági megjelenése, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2004/4, 201-221.

⁴⁰ Prugberger 2004, 203.

⁴¹ Prugberger 2004, 202.

⁴² Prugberger 2004, 203.

⁴³ Prugberger 2004, 201-202., 204., 206.

⁴⁴ Prugberger 2004, 204.

⁴⁵ Prugberger 2004, 209.

⁴⁶ Lásd például: Prugberger 2004, 202.

a légkör állapotának védelmével, valamint hasznosítási módjával, a természet rejtett és nyílt energiáinak a felhasználásával, a természet és az emberi környezet átfogó védelmével összefüggő polgárjogi, gazdasági jogi, közigazgatási- és alkotmányjogi, nem utolsósorban büntetőjogi szabályait fogja át, anyagi és alakai jogi értelemben egyaránt.”⁴⁷ Ennek kapcsán magunk a fogalomban megnevezett természet erőforrások körét – még a Zimmermanni megközelítést figyelembe véve – sem tartjuk teljeskörűnek, sokkal inkább esetlegesnek. E vonatkozásban szerencsésebbnek gondolnák egy olyan megoldást, amit Cano is alapul vett, nevezetesen, hogy Cano egy kimerítő természettudományi rendszerezésből indult ki, és azon alapra hivatkozással szűkítette le a természeti erőforrások körét Zimmermann elméletének megfelelően. Prugberger Tamás fenti fogalmában említett alapjogágak közül az alkotmányjogi illetve büntetőjogi rendelkezéseket (illetve azok egy részét) magunk nem tekintenénk a természeti erőforrások jog részének. Mindez nem jelenti azt, hogy az alkotmányjog (pontosabban az alkotmány, esetünkben az Alaptörvény), illetve a büntetőjog nem védené a természeti erőforrások megfelelő hasznosítását. De azért mert vitathatatlanul van természeti erőforrás jogi relevanciájú rendelkezésük, attól még nem szükséges e jogágakat a természeti erőforrások joga részeként kezelni. Nem mellesleg ilyen megközelítésben egyéb – Prugberger által nem említett – jogágak (például pénzügyi jog) is szóba jöhetnének.

Prugberger Tamás szerint tehát a természeti erőforrások jogának mintegy általános részét a környezetjog, illetve – annak részeként említve – a természetvédelmi jog adja. Ezen túl Prugberger a következő intézmények esetében lát hasonlóságot az egyes természeti erőforrásokra vonatkozó jogi előírások kapcsán, vagyis ezek mentén lehetne elindítani a természeti erőforrások jogának egyfajta egységes kiépítését:⁴⁸ (a) az engedélyezés, (b) az állagfenntartó intézményrendszer, (c) a rekultiváció, (d) a vidékfejlesztés, (e) a pályázat, versenytárgyalás és érdekegyeztetés, (f) a szakciórendszer, amelynek több fajtája is fontos e vonatkozásban, így: a közigazgatási jog, a civiljogi, a büntetőjogi, a nemzetközi jogi.

3. A természeti erőforrások jelenlegi helyzetének egy lehetséges értelmezése a hatályos magyar jogban

A hatályos magyar jogi szabályozás legfontosabb sarokkövét jelentő alkotmányban, az ún. Alaptörvényben, *expressis verbis* is feltűnnek a természeti erőforrások.⁴⁹ Így feltűnik az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 7. bekezdésében,⁵⁰ a

⁴⁷ Prugberger 2004, 202.

⁴⁸ Prugberger 2004, 212-221.

⁴⁹ Megjegyzés: sokáig (1989-ig) a korábbi Alkotmány (1949. évi XX. törvény) szövegében is megjelentek a természeti erőforrások, „egész nép vagyónaként az állam és a közületek tulajdona” (6. §; később 8. § (2) bek.).

⁵⁰ „... Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás.

P) cikkben⁵¹ illetve a 38. cikkben⁵² is. Az Alaptörvény e rendelkezései kétség kívül kiemelt figyelmet tulajdonítanak a természeti erőforrásoknak, és számos vonatkozásban nagy jelentőségük van, azonban a természeti erőforrások jogának magyar jogi megközelítésének részletei szempontjából relatíve kevés fogódzót adnak. Amit ugyanakkor érdemes kiemelni az az, hogy a természeti erőforrások kategóriájának meghatározása vonatkozásában az Alaptörvény P) cikke csak példákat említ (termőföld, erdők, vízkészlet), vagyis a természeti erőforrások kategóriája kapcsán az Alaptörvény nem ad egy teljes körű lehatárolást. Nem egyértelmű továbbá, hogy az Alaptörvény P) cikkében szereplő „biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok” kategória szintén a természeti erőforrások körébe tartozik-e vagy attól elkülönülő, önálló kategória. Jómagunk, éppen a Cano által is alapul vett – a természeti erőforrás koncepcióban említett – *‘biológiai erőforrás’* alkategóriából kiindulva az Alaptörvény „biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok” kategóriáját inkább a természeti erőforrás kategória részének tekintjük.

A természeti erőforrásokra vonatkozó magyar jogi megközelítés értelmezése szempontjából alapvető jelentősége van az 1995. évi LIII. törvénynek, vagyis a magyar környezetvédelmi törvénynek (továbbiakban: Kvt.), és az 1996. évi LIII. törvénynek, vagyis a természetvédelmi törvényünknek (továbbiakban: Tvt.). A két terület – vagyis a környezetjog és a természetvédelmi jog – viszonyát napjainkban leginkább a rész-egész viszonyaként szokták tárgyalni a magyar jogtudományban.⁵³ A kettő közül a természetvédelmi jog képezi a környezetjog részét. Ennek megfelelően jelen munkában részleteiben a Kvt.-re térünk ki. A Tvt. kapcsán is megjegyezzük ugyanakkor azt, hogy az *expressis verbis* is foglalkozik a természeti erőforrásokkal, és hogy a természeti erőforrás kategória különösen fontos építő eleme a Tvt. egyik védendő alapkategóriájának, nevezetesen a természeti értéknek.

A Kvt. – lényegében összhangban azzal, amit Cano vagy éppen Prugberger is megfogalmazott a környezetjog és a természeti erőforrások jogának viszonya kapcsán – egyértelműen kiterjed a természeti erőforrásokra. Így, a törvény – több más mellett – elősegíti a „természeti erőforrások megőrzését, fenntartását, az azokkal való ésszerű takarékos és az erőforrások megújulását biztosító gazdálkodást”.⁵⁴

⁵¹ „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Alaptörvény, P) cikk (1) bek.

⁵² „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételé. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Alaptörvény, 38. cikk (1) bek.

⁵³ Ezen értelmezést lásd például: Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 438-449.; Csák Csilla: *Környezetjog*, I. kötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 156-171.; Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 37., 279.; etc.

⁵⁴ Kvt. 1. § (2) bek. c) pontja.

A Kvt. az Alaptörvényhez képest átfogó és részletesebb kategóriát tartalmaz, amely (4. § 3. pont) természeti erőforrásként definiálja *a – mesterséges környezet kivételével – társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználható környezeti elemeket – így: a földet, levegőt, vizet, élővilágot – vagy azok egyes összetevőit*. A Kvt. tehát egy, az Alaptörvényhez képest, teljesebb felsorolást ad a természeti erőforrások körét illetően. A Kvt. egyúttal meghatározza a környezeti elem és a természeti erőforrás közötti *differentia specifica-t* is, nevezetesen az ún. *„társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználhatóságot”*. Utóbbi sajátosság – a zimmermanni felfogásnak megfelelően – az érintett környezeti elemek csoportját leszűkíti azon körre, amely esetén a társadalmi felhasználhatóság lehetősége egyáltalán megjelenhet.

A Kvt. fontos szabályokat⁵⁵ állapít meg a természeti erőforrások hasznosításának összhangja érdekében; így például – a környezeti elem kategória részeként – a Kvt. meghatározza, hogy *„minden környezeti elemet önmagában, a többi környezeti elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatás figyelembevételével kell védeni. Igénybevételüket és terhelésüket ennek megfelelően kell szabályozni. A környezeti elemek védelme egyaránt jelenti azok minőségének, mennyiségének és készleteinek, valamint az elemeken belüli arányok és folyamatok védelmét. Valamely környezeti elem igénybevételének, illetve terhelésének megelőzése, csökkentése vagy megszüntetése céljából nem engedhető meg más környezeti elem károsítása, szennyezése.”*⁵⁶ A Kvt. ilyen és ehhez hasonló szabályai alkalmassá teszik arra, hogy a Kvt. – és ezáltal a környezetjog – a természeti erőforrások jogának fontos keretet, lényegében általános szabályokat biztosítson. E vonatkozásban teljes egészében egyet értünk Prugberger Tamás azon fentebb már hivatkozott megállapításával, amely szerint a *„környezeti jog íhymódon bizonyos fokig [a természeti erőforrások jogának] általános részeként kezelhető, ahol a különös részt az egyes itt tárgyalt jogterületek speciális rendelkezései adják.”*⁵⁷

A fentiekén túl a Kvt. további fontos szerepet tölt be a természeti erőforrások jogának rendszerezése szempontjából. A Kvt. 3. §-a ugyanis – meglátásunk szerint – meglehetősen részletes felsorolást ad a természeti erőforrások jogának részterületeiről.⁵⁸

⁵⁵ Lásd például Kvt. 13-23. §.

⁵⁶ Kvt. 13. §.

⁵⁷ Prugberger 2004, 209.

⁵⁸ „Kt.3. § (1) E törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen:

- a) a nukleáris energiáról és a radioaktivitás felhasználásáról,
- b) a bányászatról,
- c) az energiáról,
- d) az erdőkről,
- e) az épített környezet alakításáról és védelméről,
- f) a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földről,
- g) a halászátról,
- h) a közlekedésről, közlekedési alágazatonként,
- i) a katasztrófák megelőzéséről és következményeik elhárításáról,
- j) a területfejlesztésről,
- k) a vadgazdálkodásról
- l) a vízgazdálkodásról,
- m) a hulladékokról,

E megállapításunk kapcsán két fontos észrevételt kell ugyanakkor tennünk. Az egyik az, hogy a felsorolás részletes ugyan, azonban nem teljes; példaként említenénk a Kvt. 3. §-ában nem említett, de természeti erőforrások joga szerint mégis releváns géntechnológiai tevékenység⁵⁹ területét. A másik pedig, hogy a Kvt. e felsorolás kapcsán nem nevesíti e területeket a 'természeti erőforrások jogának részterületei' névvel. Ez már csak azért is helytálló, mivel a felsorolásban vannak olyan területek (például a műemlékek védelme), amely csak közvetetten, távolabbról kapcsolódik a természeti erőforrások jogához.

Következtetések

Meglátásunk szerint a természeti erőforrások jogának Guillermo J. Cano 1975-ös tanulmányában található megközelítése napjainkban is jó kiindulási alpnak tekinthető, és az jó hatékonysággal alkalmazható a magyar jogtudományban a magyar jogrendszer vonatkozásában. Hasonlóképpen – a korábban részletezett kritikai észrevételeink ellenére – elfogadható koncepcionális megközelítést alkotott Prugberger Tamás is. A jelenleg hatályos magyar joganyagról pedig – a természeti erőforrások jogának tükrében – a következőket állapíthatjuk meg. (a) A magyar nemzeti joganyag visszatükrözi a természeti erőforrások időről-időre változó társadalomtudományi (zimmermanni), vagyis szűkített megközelítését. (b) Napjaink környezetjoga immáron létező jogi keretet biztosít a természeti erőforrások egyes részterületeinek egységes alkalmazásához. (c) A természeti erőforrások jogának részterületei egzakt módon, kimerítő jelleggel nem meghatározhatók; ráadásul amúgy is csak időről-időre felülvizsgálatot igénylő körrel lehetne értekezni (habár kétségtelenül léteznek főbb, hosszabb ideje létező részterületek). (d) Az egyes részterületek egymástól jelentősen eltérő sajátosságokat mutatnak, amelyek kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy e tekintetben mennyiben lehet illetve kell egységesebb szabályozásra törekedni.

n) a veszélyes anyagokról.

(2) Az élővilág változatossága, élőhelyeinek megőrzése, a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében — e törvénnyel összhangban — külön törvények rendelkeznek:

a) a természet és a táj védelméről,

b) az állatvédelemről, továbbá az állategészségügyről,

c) a növényvédelemről, továbbá a növényegészségügyről,

d) a műemlékek védelméről.” Kvt. 3. §.

⁵⁹ Ennek kapcsán lásd például a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvényt.

Bence UDVARHELYI*
Unlawful acquisition of agricultural and forestry land in the criminal law**

1. Introductory remarks

It is without doubt that agricultural and forestry land (according to the former terminology: arable land) is one of the most important *national resources* of Hungary. Accordingly, agricultural and forestry land enjoys enhanced protection, which is enshrined at the highest legal level in Hungarian law. According to paragraph 1 of Section P of the *Fundamental Law of Hungary*, “*natural resources, particularly arable land, forests and water resources, as well as biological diversity, in particular native plant and animal species and cultural values shall comprise the nation’s common heritage; responsibility to protect and preserve them for future generations lies with the State and every individual*”.

As an important mean for the protection of agricultural land, the Hungarian legislator has imposed restrictions on the acquisition of the ownership of agricultural and forestry land since 1994. Naturally, simultaneously with the establishment of these restrictions, the attempts to circumvent them also appeared. The legal transactions which intend to violate or circumvent the restrictions regarding to the acquisition of the land ownership are called “*pocket contracts*” in the common language.

2. The definition of the pocket contracts

A pocket contract means a contract or other legal transaction which are concluded in order to violate or circumvent the restrictions regarding to the acquisition of the ownership of agricultural and forestry land.¹ The name reflects the key feature of pocket contracts: instead of real contracts, “supplementary solutions” are elaborated

Bence Udvarhelyi: Unlawful acquisition of agricultural and forestry land in the criminal law – A mezőgazdasági földek jogellenes megszerzésének büntetőjogi megítélése. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 294-320 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.294

* dr. jur., PhD, scientific researcher, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Criminal Law and Criminology, e-mail: jogbence@uni-miskolc.hu.

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Bányai Krisztina: A zsebszerződések elleni küzdelem új eszközei, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 200; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD dissertation, Miskolc, 2016, 212.

which quickly disappear in the pockets of the people concerned. Therefore, the real contractual will cannot be recognized.²

Historically, pocket contracts emerged not in connection with the limitations of the acquisition of land ownership but in connection with the *compensation process*. The compensation of persons who were unjustly deprived of their land between 1939 and 1989 did not take place in accordance with contemporary economic conditions. Therefore, the compensation tickets were received by persons who had only historical connection to the arable land, who were too old to cultivate the land and who did not possess the necessary expertise. These people often tried to get rid of their compensation tickets at a significantly lower price. The compensation ticket was then used by another person – often without the ability to acquire the ownership of the arable land – which resulted that the land was not received by the unfairly deprived previous landowners. Between 1990 and 1994, both domestic and foreign persons could acquire the ownership of the land by this method, because there were no limitations in connection with the acquisition of the land property at this time.³

The *privatization of the arable land* started after the change of regime. In the beginning, however, as it was mentioned, there were no legal restrictions in connection with the acquisition of the ownership of arable land. The *Act on Arable Land*⁴ entered into force on the 27th June 1994 was the first legislation which imposed restrictions on the acquisition of land ownership,⁵ which indirectly led to the growth of the number of pocket contracts.

3. Restrictions relating to the acquisition of the ownership of agricultural and forestry land

The scope of the *Act on Arable Land* entered into force on the 27th June 1994 covered *any means of the acquisition of the ownership right of arable land*.⁶ However, there were some exceptions: the acquisition of ownership by intestate inheritance, adverse possession, building in, expropriation, and in the course of auction with the purpose of compensation.⁷

² Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 352; See further: Jójárt László: Tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások a termőföldre és azok ellenőrzése, *Magyar Jog*, 2010/12, 737-738.

³ Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzés területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-4.

⁴ Act LV of 1994 on Arable Land (hereinafter referred as AL Act.).

⁵ About the constitutionality of the restrictions in connection with the acquisition of land ownership see: Kozma 2012, 351; Lányiné Toldi Judit: Harc a zsebszerződések ellen – közjogi korlátok és közjegyzői közreműködés a termőfölddel kapcsolatos jogügyletekben, *Közjegyzők Közlönye*, 2013/2, 17-19.

⁶ Arable land: is that plot of land which is registered in the outskirts of a settlement in the land register in the branch of cultivation of plough-land, vineyard, orchard, meadow, reeds and forest or as fish-pond (Point a) of Section 3 of the AL Act.

⁷ Section 4 of the AL Act.

According to the original version of the Act, the ownership of the arable land can only be acquired by *domestic private persons*. A domestic private person may acquire the ownership of arable land only up to the measure that arable land of not more than 300 hectares or of the value of 6000 Gold Crowns be in his ownership.⁸ *Domestic legal entities and unincorporated organizations* – with the exception of the Hungarian State, local governments, forest-owners' and pasture-owners' associations and public foundations – could not acquire the ownership of arable land. Ecclesiastic legal entities could acquire the ownership of arable land only on the basis of will or a contract of donation, support or caring.⁹ As a general rule, *foreign private or legal persons* could not acquire ownership of arable land, however, foreigners could acquire ownership of a homestead¹⁰ formed as an independent real property (plot of land) with a surface of not more than 6000 m².¹¹

The *accession of Hungary to the European Union*, however, made it necessary to amend the regulations relating to the acquisition of land ownership of foreigners. The cornerstone of the European Union, the four freedoms (the free movement of goods, capital, services and persons) and the prohibition of discrimination in connection with this also affects the transaction of agricultural and forestry land, as Member States cannot make unjustified differences between their own nationals and other EU citizens in connection with the acquisition of arable land.¹² Therefore, Act XXXVI of 2004 entered into force on the 1st May 2004 amended the Act on Arable Land. According to this modification, the provisions pertaining to resident private individuals had to be applied to the *EU national* who wishes to settle in Hungary to independently engage in agricultural production, and who has been legitimately residing in Hungary for at least three consecutive years and is pursuing agricultural activities.¹³ EU nationals were required to provide proof of eligibility for acquiring title of ownership in the form of official certificates (an official certificate issued by the immigration authority, an authorization to reside, an official certificate issued by the agricultural administration body), and they also had to be required to provide guarantees for future commitments fixed in a private document of full probative force or in a public document.¹⁴

It can be seen that this modification of the Act on Arable Land allowed the nationals of other EU Member States to acquire the ownership of arable land under certain conditions, but it did not make a full equality between domestic and national individuals.

⁸ Subsection 1 of Section 5 of the AL Act.

⁹ Subsection 1-2 of Section 6 of the AL Act.

¹⁰ Homestead: is a complex of dwelling and economic buildings, group of buildings built in the outskirts of a settlement with the purpose of agricultural production (plant cultivation and animal husbandry, as well as related processing of products and storage of produces) and of the land belonging thereto under an identical topographical lot number (Point b) of Section 3 of the AL Act).

¹¹ Subsection 1 of Section 7 and Section 8 of the AL Act.

¹² Bányai 2014, 62; Bányai 2016, 212.

¹³ Subsection 2 of Section 7 of the AL Act.

¹⁴ Section 8/A of the AL Act.

However, this was not necessary because the *Accession Treaty*¹⁵ allowed Hungary to maintain the restrictions on the acquisition of land ownership of non-Hungarian natural and legal persons for seven years from the date of accession.¹⁶ In 2011, using the possibility provided by the Accession Treaty, Hungary initiated the extension of the land ownership acquisition moratorium for a further three years,¹⁷ which was accepted by the European Commission.¹⁸ The moratorium of land acquisition therefore ended on the 30th April 2014.

Due to the end of the moratorium, the comprehensive review of the regulation relating to the acquisition conditions for land ownership became necessary by 2014. The result of this revision was the *Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land* entered into force on the 1st May 2014.¹⁹

¹⁵ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Union) and the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic to the European Union [OJ L 236, 23.9.2003, p. 17-32] Annex No. X. Point 3 Subsection 2.

¹⁶ See further: Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 2013, 11-24; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 115-130; Tanka Endre: Az uniós tagállam területét alkotó föld tulajdonára és használatára érvényes közhatalmi szabályozás közösségi jogalapja, *Európai Jog*, 2010/5, 27-31.

¹⁷ Decision of the Parliament No. 2/2010 (II.18.) on the necessity of the extension of the prohibition relating to the acquisition of agricultural land ownership by non-Hungarian natural persons and legal persons.

¹⁸ Commission Decision 2010/792/EU of 20 December 2010 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Hungary [OJ L 336, 21.12.2010, p. 60-61.]

¹⁹ Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land (hereinafter referred as TAFI Act). It should be noted, however, that in addition to the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land, other acts also contain provisions in connection with the acquisition of land ownership. These are, for example, Act CCXII of 2013 on certain provisions and transitional regulations in connection with Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land and Act VII of 2014 on the exploration and prevention of legal transactions aiming at the circumvention of the legal provisions restricting the acquisition or the use of agricultural land.

According to the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land, the ownership of land²⁰ can only be acquired by *domestic natural persons*²¹ and *EU nationals*^{22, 23}. Ownership acquisition rights exist on condition that the acquiring party undertakes in the contract for the transfer of ownership, or in a statement executed in a private document representing conclusive evidence or in an authentic instrument, not to permit third-party use of the land, and to use the land himself, and in that context to fulfill the obligation of land use, and agrees not to use the land for other purposes for a period of five years from the time of acquisition.²⁴ Similarly to the Act on Arable Land, the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land also *maximize the size of the land* which can be acquired. However, the maximum is defined in a more differentiated way than in the previous act. The land acquisition limit is 300 hectares in case of a farmer²⁵ and one hectare in case of persons other than farmers, while the land possession limit is 1200 hectares in case of a farmer or an agricultural producer organization and 1800 hectares in case of operators of animal farms and producers of seeds for varieties of agricultural and horticultural plant species.²⁶ However, it is an important innovation of the Act, that

²⁰ Agricultural, forestry land shall mean any parcel of land, irrespective of where it is located (within or outside the limits of a settlement), registered in the real estate register as cropland, vineyard, orchard, garden, meadow, permanent pasture (grassland), reed bank or forest or woodland, including any parcel of land shown in the real estate register as non-agricultural land noted under the legal concept of land registered in the National Register of Forests as forest (Point 17 of Section 5 of the TAFL Act).

²¹ Domestic natural person shall mean Hungarian nationals (Point 2 of Section 5 of the TAFL Act).

²² EU national shall mean a national of any Member State of the European Union, a person holding a citizenship in a Member State that is a party to the Agreement on the European Economic Area, and the nationals of other States enjoying similar treatment under international agreement, excluding domestic natural persons (Point 17 of Section 24 of the TAFL Act).

²³ Subsection 1 of Section 10 and Subsections 1-3 of Section 16 of the TAFL Act.

²⁴ Section 13 of the TAFL Act.

²⁵ Farmer shall mean any domestic natural person or EU national registered in Hungary, who has a degree in agricultural or forestry activities as provided for in the decree adopted for the implementation of this Act, or, in the absence thereof, who:

a) has been verifiably engaged in the pursuit of agricultural and/or forestry activities, and other secondary activities in his/her own name and at his/her own risk in Hungary continuously for at least three years, and has verifiably produced revenue by such activities, or revenue did not materialize for the - completed - agricultural or forestry investment project has not yet turned productive, or

b) verifiably holds membership for at least three years in an agricultural producer organization in which he/she has at least a 25 per cent ownership share, and who personally participates in agricultural and forestry operations, or in agricultural and forestry operations and the related secondary activities (Point 7 of Section 5 of the TAFL Act).

²⁶ Subsection 2 of Section 10 of the TAFL Act.

the contracts for the transfer of ownership – with some exceptions²⁷ – shall be *approved by the agricultural administration body*.²⁸

According to the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land, ownership of land may not be acquired by *third-country natural persons; foreign states*, including their provinces, local authorities, and the bodies thereof; and *legal persons*²⁹ – with the exception of the listed church, or the internal legal entities thereof, the mortgage loan company and the municipal government of the community.³⁰

4. Criminal law consequences of the pocket contracts circumventing the prohibitions and restrictions regarding to the acquisition of land ownership

The law intends to fight against contracts which intend to violate or circumvent the prohibitions and restrictions regarding to the acquisition of land ownership by the means of the *civil law* and the *administrative law*.³¹ However, it also has to be stated that pocket contracts can also have *criminal consequences* in some cases. Henceforward, we intend to analyze the criminal law implications of pocket contracts in details.

Until 2013, the Hungarian criminal law did not contain a separate criminal offence which prohibited the contracts violating the restrictions of the acquisition of land ownership. According to the *Criminal Code of 1978*,³² these contracts were punished under several criminal offences, e.g. intellectual forgery of public documents,³³ failure to comply with the obligation to supply economic data³⁴ or crime in respect of foreign exchange^{35,36} If a person, who received money from a person who is not able to acquire the ownership of agricultural land, did not spend this money for land purchase, embezzlement³⁷ or fraud³⁸ could be assessed.³⁹

²⁷ Section 59 of the TAFI Act.

²⁸ Subsection 1 of Section 7 of the TAFI Act. The detailed rules relating to the approval is contained by Sections 23-36 of the TAFI Act.

²⁹ Subsection 1 of Section 9 of the TAFI Act.

³⁰ Subsection 2 of Section 11 of the TAFI Act.

³¹ See further: Bányai Krisztina: Színlelt vagy leplezett? A „zsebszerződésekkel” kapcsolatos gyakorlati nehézségek ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2012/5-6, 125-126; Bányai 2013, 203-206; Bányai 2014, 67-70; Bányai 2016, 223-226, 229-234; Hornyák Zsófia: A magyar földforgalmi rezsim előírásainak ellenőrzése és szankcionálási rendszere, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog, A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017, 109-114; Lányiné 2013, 23-25.

³² Act IV of 1978. on the Criminal Code (hereinafter referred as Previous CC).

³³ Point c) of Subsection 1 of Section 274 of the Previous CC.

³⁴ Section 299 of the Previous CC.

³⁵ Section 309 of the Previous CC. The crime in respect of foreign exchange was incorporated into the Criminal Code with Act LII of 1996 entered into force on the 15th August 1996 and was repealed by Act XCIII of 2001 from the 1st January 2002.

³⁶ Olajos – Szalontai 2001, 7-9.

³⁷ Section 317 of the Previous CC.

³⁸ Section 318 of the Previous CC.

³⁹ Bányai 2016, 227.

The *current Criminal Code*⁴⁰ entered into force on the 1st July 2013 created an independent criminal offence (*unlawful acquisition of arable land*)⁴¹ which is regulated in Article XXXIII (*criminal offenses against public confidence*). This criminal offence criminalizes any person who enters into an invalid contract for the acquisition of ownership of arable land, or of usufructuary rights or rights of use for arable land by way of circumventing the applicable statutory prohibition or restriction as well as the attorneys, legal counsels or notary publics who participate in the conclusion of this contracts.

The criminal offence was amended by Act VII of 2014 which entered into force on the 2nd May 2014. On the one hand, the modification adapted the criminal offence to the new conceptual system of the adopted Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land. Therefore, the name of the criminal offence was altered to *unlawful acquisition of agricultural and forestry land*.⁴² On the other hand the Criminal Code criminalized another conduct, i.e. the use of agricultural and forestry land, or the collection the proceeds thereof, under an agreement entered into for disguising an invalid contract the perpetrator has concluded with the objective of circumventing the

⁴⁰ Act C of 2012 on the Criminal Code (hereinafter referred as CC).

⁴¹ Section 349 of the CC.

(1) Any person who enters into an invalid contract:

a) for the acquisition of ownership of arable land;

b) for the acquisition of usufructuary rights or rights of use for arable land;

by way of circumventing the applicable statutory prohibition or restriction, is guilty of a felony punishable by imprisonment between one to five years.

(2) Any attorney, legal counsel or notary public who participates in the conclusion of a contract described in Subsection (1) shall be punishable in accordance with Subsection (1).

(3) The penalty may be reduced without limitation for the criminal offense referred to in Subsection (1) if the perpetrator confesses the act to the authorities first hand and unveils the circumstances of the criminal act.

⁴² Section 349 of the CC.

(1) Any person who enters into an invalid contract:

a) for the acquisition of ownership of agricultural and forestry land;

b) for the acquisition of usufructuary rights or rights of use for agricultural and forestry land;

by way of circumventing the applicable statutory prohibition or restriction, is guilty of a felony punishable by imprisonment between one to five years.

(2) Any person who uses agricultural and forestry land, or collect the proceeds thereof, under an agreement entered into for disguising an invalid contract he has concluded with the objective of circumventing the statutory prohibition or restriction:

a) for the acquisition of ownership of agricultural and forestry land;

b) for the acquisition of usufructuary rights or rights of use for agricultural and forestry land;

is guilty of a felony punishable by imprisonment not exceeding three years, insofar as the act did not result in a more serious criminal offense.

(3) Any attorney, legal counsel or notary public who participates in the conclusion of a contract described in Subsection (1) shall be punishable in accordance with Subsection (1).

(4) The penalty may be reduced without limitation for the criminal offense referred to in Subsections (1) and (2) if the perpetrator confesses the act to the authorities first hand and unveils the circumstances of the criminal act.

statutory prohibition or restriction for the acquisition of ownership of agricultural and forestry land, or of usufructuary rights or rights of use for agricultural and forestry land.

According to the justification of the Ministry, the *protected legal interest* of the criminal offence is twofold: on the one hand, the *public confidence in the reality of contracts relating to agricultural land* and on the other hand the social interest relating to the enforcement of legal norms concerning the sale and use of agricultural and forestry land, and indirectly the *protection of Hungarian land*.⁴³

The *object* of the criminal offence is the *agricultural and forestry land* whose definition can be found in the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land.⁴⁴

The criminal offence has three different type of conducts. The *first conduct* is the *entering into an invalid contract*. Under entering into a contract, the legal transactions of the civil law (such as the signing of a sales contract, the conclusion of a gift contract) have to be understood.⁴⁵ According to the justification of the Ministry of the Criminal Code, an invalid contract means any contract that is considered null and void under the civil law. According to the regulation of the Hungarian Civil Code,⁴⁶ any contract which is incompatible with the law or that was concluded by circumventing the law shall be null and void, unless the relevant legislation stipulates another legal consequence.⁴⁷ Furthermore, a sham contract shall also be considered as null and void, and if such contract is intended to disguise another contract, the rights and obligations of the parties are to be adjudged on the basis of the disguised contract.⁴⁸ Therefore, according to the provisions of the civil law, the contracts which are violating or circumventing the prohibitions and restrictions regarding to the acquisition of the ownership of agricultural and forestry land have to be considered as null and void. Besides the Civil Code, the Act on Arable Land also stipulated that a contract violating the restriction of acquisition of ownership shall be null and void.⁴⁹ Similar provision can be found in the currently effective Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land, which states that any contract concluded in violation of the restrictions and/or prohibition provided for in this Act on the acquisition of ownership of land or land use rights shall be null

⁴³ See: Belegi József: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Kónya István (edit.): *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára*, Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2015, 1312; Belovics Ervin: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Belovics Ervin – Molnár Gábor Miklós – Sinku Pál: *Büntetőjog II. Különös rész. A 2012. évi C. törvény alapján*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012, 548; Kőhalmi László: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Polt Péter (edit.): *Új Btk. kommentár, 6. kötet, Különös rész*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, 150; Mezölaki Erik: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Karsai Krisztina (edit.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvről*, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 728; Sántha Ferenc: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: *Magyar büntetőjog – Különös rész*, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2013, 490.

⁴⁴ Point 17 of Section 5 of the TAFL Act.

⁴⁵ Kőhalmi 2013, 151.

⁴⁶ Act V of 2013 on the Civil Code.

⁴⁷ Section 6:95 of the Civil Code.

⁴⁸ Subsection 2 of Section 6:92 of the Civil Code.

⁴⁹ Section 9 of the AL Act.

and void.⁵⁰ Furthermore, the Act also stipulates that if a contract or any contract term pertaining to the acquisition of ownership of land or land use rights is annulled, the whole contract shall be null and void.⁵¹ It means that the rules of the Civil Code relating to the partial invalidity⁵² do not apply.

The conclusion of an invalid contract, however, does not necessarily mean the perpetration of the criminal offence by itself. The invalid contract must be directed to a specific purpose i.e. to the *acquisition of ownership of agricultural and forestry land* or to the *acquisition of usufructuary rights or rights of use for agricultural and forestry land*.⁵³ The method of the perpetration is the *circumvention of the applicable statutory prohibitions or restrictions*. As it was already mentioned, the detailed rules and the related prohibitions and restrictions related to the acquisition of the ownership of agricultural and forestry land are contained in the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land. In this respect, this criminal offence can be considered as a so-called “*framework criminal offence*”,⁵⁴ since the prohibition in the CC is filled with content by the provisions of a separate law, the Act on Transactions in Agricultural and Forestry Land.

In practice, pocket contracts concluded with the circumvention of the statutory prohibitions and restrictions may take various forms. The best-known methods include the contracting using an intermediary (strawman), the withdrawal of agricultural land from cultivation, the manipulation with the right of preemption, and the sales contracts without date.⁵⁵ In her works, Krisztina Bányai distinguishes three categories of pocket contracts:

(a) *Contracts concluded between the landowner and a foreign person during the existence of the restrictions relating to the acquisition of land ownership, which are leading to or are suitable for the acquisition of ownership* and which result in immediate or future ownership of the land for the foreigner despite the aforementioned restrictions. Firstly, this group includes sales contracts which aim directly at the transfer of the ownership of land, which are submitted to the land register during the existence of the moratorium of land acquisition and which can even be registered due to an erroneous decision. The classical case of this type is the hidden, concealed contracts without date which “remain in the pocket or in the drawer” and wait for a favorable change in the legal environment and for the lifting of the restrictions of land ownership acquisition. Secondly, this category also includes contracts which do not aim directly at the transfer of ownership but the mortgage assuring the contract and the principal can subsequently result in the acquisition of land ownership by a foreign person. Thirdly, the preliminary contracts have to be mentioned, in which the parties undertake to conclude a contract for the transfer of land ownership after the termination of the prohibitions relating to the acquisition of land ownership. Fourthly, this group includes all other contracts, legal

⁵⁰ Subsection 1 of Section 60 of the TAFL Act.

⁵¹ Subsection 3 of Section 60 of the TAFL Act.

⁵² Section 6:114 of the Civil Code.

⁵³ Belovics 2012, 548.

⁵⁴ See: Belegi 2015, 1313.

⁵⁵ Sántha 2013, 490.

transactions and contractual clauses which result the acquisition of land ownership. These transactions can take various forms from the acquisition of land ownership by a maintenance contract through the establishment of forest or pasture holdings to the acquisition of the land ownership through a contribution to a business organization.

(b) *Contracts concluded between the landowner and a foreign person, which do not aim at the acquisition of property, but only to the transfer of the right of use and the right of beneficial enjoyment for the foreigner.*

(c) *Sales contracts concluded between the landowner and a third party (strawman) who is not restricted in the acquisition of the land ownership.* In case of these contracts, the capital of a foreign person stays behind the strawman and the buyer implicitly acts for the interests of the foreigner. The price is given by the person restricted in the acquisition of the land ownership, the name of the strawman is registered and the use of the land is provided to the foreigner by other legal transactions such as the establishment of a mortgage. In practice, this type causes perhaps the most complex problems, as the transaction usually cannot be legally and formally attacked.⁵⁶

Naturally, the abovementioned categorization cannot be considered as an exhaustive list, since the perpetrators seek to circumvent the legal provisions by many other methods or by the combination of these types.⁵⁷

The *second conduct*, enacted by Act VII of 2014, is the *use of agricultural and forestry land and the collection of the proceeds thereof, under an agreement entered into for disguising an invalid contract.* The reason of the criminalization of these conducts was the recognition that the contracting parties seeking to circumvent the restrictions relating to the acquisition of land ownership could be aware that the contract they have concluded would be ineffective because of nullity and that their conduct would be considered as a criminal offense as well. These adverse consequences could be avoided if the parties conclude a different contract which formally does not aim at the acquisition of the land ownership or the right of use, and thereby conceal their real purpose. However, the disguising contract – as it could be seen above – is also null and void according to the provisions of the Civil Code.⁵⁸

Subsection 2 of Section 349 of the Criminal Code does not criminalize the conclusion of the sham contract by itself, this type of conduct has only civil law consequences. The conduct is only punishable if the contract is performed, i.e. if the agricultural and forestry land is used or the proceeds thereof is collected under the disguising contract. It is indifferent that the sham contract has been concluded before

⁵⁶ Bányai 2014, 63-64; Bányai 2016, 214.

⁵⁷ About the different types of pocket contracts aiming at circumventing the prohibitions and restrictions relating to the acquisition of land ownership see: Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 238-239; Csák Csilla – Prugberger Tamás: A termőföldek megszerzésére irányuló egyes jognyilatkozatok érvényessége, in: Pusztahelyi Réka (edit.): *A magánjogi kodifikáció eredményei, POT XV. tanulmánykötet. Polgári jogot oktatók XV. Országos Találkozóján 2009. június 12-én elhangzott előadások szerkesztett anyaga*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 8-17; Kozma 2012, 353-357; Olajos – Szalontai, 2001 5-6.

⁵⁸ Belegi 2015, 1313-1314., Hornyák 2017, 115-116.

or after the entry into force of the Act (2nd May 2014). The basis of the punishment is that the use of land or collection of the proceeds begins after the 2nd of May 2014 or that the previous use or collection continues after this date. In that regard, therefore, we cannot speak about the retroactive effect of this criminal offence.⁵⁹

The crime is a so-called “*subsidiary offence*” which means that it can only be committed insofar as the act did not result in a more serious criminal offence.

The *third conduct* of the criminal offence is the participation in the *conclusion of an invalid contract* for the acquisition of ownership of agricultural and forestry land or for the acquisition of usufructuary rights or rights of use for agricultural and forestry land by way of circumventing the applicable statutory prohibition or restriction. Any activity that plays a role in the creation of an invalid contract can be considered as participation, i.e. providing of information, legal counseling, drafting or countersigning of the contract.⁶⁰

The criminal offence does not contain any result the perpetrators is required to achieve; therefore, the unlawful acquisition of agricultural and forestry land is a so-called “*immaterial crime*”. The offence is *completed* by the execution of the defined conducts (i.e. by entering into an invalid contract, by using agricultural and forestry land, or collecting the proceeds thereof, and by participating in the conclusion of an invalid contract). The *preparation of the offence is not punishable*, the *attempt* of the crime is not conceptually excluded. Attempt of the criminal offence can be ascertained if the contract has been signed by at least one contracting party but has not been signed by all parties.⁶¹ In the case of participation in the conclusion of a contract, the attempt has no practical significance.⁶²

In case of the Subsections 1 and 2, the *subject* of the offence can be *everybody*. However, the commission of first conduct *necessarily requires more perpetrators*, since a contract can only be concluded at least by two persons.⁶³ In this case all persons who concluded the contract can be held liable as a *direct perpetrator*. The perpetrator of the third conduct needs to have a personal qualification, the direct or joint perpetrator can only be *attorney, legal counsel or notary public* in this case.⁶⁴

All three conducts of the criminal offence can only be committed *intentionally*. Negligent conducts are not punishable. Subsection 1 of Section 349 of the CC also contains a *purpose*; therefore, it can only be committed with *direct intent (dolus directus)*. In this case, the purpose of the perpetrator is the *acquisition of the ownership, usufructuary rights or rights of use of agricultural and forestry land*.⁶⁵ The perpetrator is required to know that the object of the contract is agricultural and forestry land, that the contract aims at the

⁵⁹ Belegi 2015, 1314.

⁶⁰ Belovic, 2012, 548-549; Kőhalmi 2013, 152; Mezőlaki 2013, 729.

⁶¹ Belegi 2015, 1313.

⁶² Mezőlaki 2013, 729.

⁶³ Section 6:58 of the Civil Code: 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.

⁶⁴ Belovics 2012, 549; Mezőlaki 2013, 729.

⁶⁵ Mezőlaki 2013, 729; Sántha 2013, 491.

acquisition of the ownership, the usufructuary rights or rights of use of agricultural and forestry land, and that the contract circumvents the applicable statutory prohibition or restriction. In case of Subsection 2 of Section 349, the perpetrator must also be aware that the agricultural and forestry land is used or the proceeds thereof is collected under an agreement concluded for disguising an invalid contract. The perpetrator of the criminal offence under Subsection 3 of Section 349 must be aware that the contract is invalid due to the circumvention of the prohibitions or restrictions relating to the acquisition of ownership. Because of the lack of the special purpose, however, the latter two conducts can be committed with *direct* and with *indirect intent (dolus eventualis)* as well.

Subsection 4 of Section 349 of the CC provides for a *possibility for the reduction of the penalty without limitation*. On this basis, penalty may be reduced without limitation for the criminal offense if the perpetrator confesses the act to the authorities first hand and unveils the circumstances of the criminal act. The reduction without limitation applies only to perpetrators who committed criminal offences under Subsections 1 and 2 of Section 349, while the attorneys, legal counsels or notary publics who participated in the conclusion of a contract are excluded from this possibility. The confession has to be made at the time when the authorities have not yet received any notification or complaint in connection with the criminal offense. The awareness of the criminal offence means an official information that is sufficient to initiate an investigation against at least one concrete person. The mere suspicion without concrete facts is not sufficient. The awareness of the authorities, however, is an objective circumstance, therefore it is indifferent whether the perpetrator knew about it or not. A further requirement of the possibility for the reduction of the penalty is that the perpetrator must unveil the circumstances and all relevant details of the criminal offence, including the identity of the other persons involved in the offense.⁶⁶

In principle, the *number of the criminal offense committed* orientate to the number of contracts concluded. However, if the perpetrator acquires the ownership of more land in one contract, the number of the criminal offense committed orientate to the number of the land acquired. If the perpetrator participates in the conclusion of the contract more than once (e.g. legal counseling, then drafting or countersigning of the contract), only one criminal offence is committed.⁶⁷ If the perpetrator intends to register the acquired ownership or other rights of use into the land register on the basis of the invalid contract concluded, he commits *intellectual forgery of public documents*.⁶⁸ next to this criminal offence as well.⁶⁹

⁶⁶ Mezölaki 2013, 730.

⁶⁷ Mezölaki 2013, 730.

⁶⁸ Point c) of Subsection 1 of Section 342 of the CC

⁶⁹ Sántha 2013, 491.

5. Final remarks

Agricultural and forestry land is considered as a *fundamental national resource of Hungary*, therefore *statutory prohibitions and restrictions concerning the acquisition of their ownership are constitutionally justified*. Since 1994, the Hungarian legislator has imposed restrictions on the acquisition of land ownership, however, their scope has changed significantly in the past almost 25 years. Initially the legislator only allowed the acquisition of the land ownership for domestic natural persons with some restrictions, while foreign natural or legal persons could not acquire ownership of land. In 2004, the legislator extracted the nationals of EU Member States from the concept of foreigner, however, their right to acquire land ownership was more limited than those of the domestic citizens. However, after the expiry of the moratorium of land acquisition in 2014, Hungarian citizens and EU nationals are entitled to acquire land ownership under the same conditions, but the size of the obtainable land is still limited.

Simultaneously with the introduction of prohibitions and restrictions on the acquisition of land ownership, the attempts to circumvent them also appeared. Generally *pocket contracts* mean contracts whereby the ownership of the land is acquired by persons who are not entitled to acquire land ownership or when the extent of obtainable land exceeds the limits prescribed by the legislator.⁷⁰ Pocket contracts can primarily be sanctioned by means of *civil law* and *administrative law*, but the special importance of the protected value requires the application of *criminal penalties* as well.

The effective Hungarian Criminal Code criminalizes in a separate criminal offence with the name of *unlawful acquisition of agricultural and forestry land* the conclusion of an invalid contract by way of circumventing the applicable statutory prohibitions or restrictions, the participation in the conclusion of such a contract and, since the amendment in 2014, the use of the agricultural and forestry land and the collection of its proceeds under an agreement entered into for disguising an invalid contract. However, after five years of the entry into force of the Criminal Code it has to be stated, that the criminal offence *does not have significant judicial practice*. Even in cases where the criminal offence could have presumably been ascertained, the perpetrators were charged not with unlawful acquisition of agricultural and forestry land but with other criminal offences, e.g. misappropriation of funds, fraudulent bankruptcy, capital investment fraud, breach of accounting regulations or forgery of public documents.⁷¹ In the judicial practice several difficulties emerged mainly due to the problem of the adjudication of the nullity of the contracts. The criminal offence remains silence in the question whether the contract in question must be declared null and void by a civil court before the criminal proceedings or the criminal judge is required to adjudicate in this civil law question during the criminal procedure. Both of these solutions would have serious disadvantages. If the nullity of the contract concerned had to be ascertained by a civil court in advance, it would entail the prolongation of the criminal

⁷⁰ Kozma 2012, 352.

⁷¹ See for example: Decision No. 3.B.448/2010/53. of the Tribunal of Tatabánya, Decision No. 26.B.7/2011/210. of the Tribunal of the Capital, Decision No. Bf.11/2013/6. of the Court of Appeal of Győr.

proceedings which would not be in line with the purpose of the legal institution. However, if the nullity of the contract had to be determined in criminal proceedings, the criminal judge should rule on a matter which is far from his jurisdiction, and to which the criminal judges – similarly to the adjudication of the civil law claims – are extremely reluctant.⁷²

Therefore, it can be stated that so far, the criminal offence has not reach its aims as hoped, although we do not think that it has to be abolished. However, the development of an appropriate judicial practice is indispensable, since only this makes criminal law appropriate to provide a sufficient deterrence to the criminal offenders.

⁷² Bányai 2016, 227-228.

UDVARHELYI Bence*
A mezőgazdasági földek jogellenes megszerzésének büntetőjogi megítélése**

1. Bevezető gondolatok

A mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek (korábbi terminológia szerint: termőföldek) vitathatatlanul Magyarország egyik legfontosabb *természeti erőforrásának* tekinthetők. Ennek megfelelően a termőföldek fokozott védelmet élveznek, amit magyar jog a legmagasabb jogforrási szinten is rögzít. Az *Alaptörvény* P. cikk (1) bekezdése értelmében „*a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége*”.

A termőföldek védelmének egyik fontos eszközeként a magyar jogalkotó 1994-től korlátozásokat írt elő a termőföldtulajdon megszerzését érintően. Természetesen a korlátok felállításával egyidejűleg megjelentek az azok kijátszására irányuló törekvések is. A termőföldtulajdon-szerzési korlátok megsértését vagy kijátszását célzó jogügyleteket nevezi a köznyelv *zsebszerződéseknek*.

2. A zsebszerződések fogalma

Zsebszerződés alatt minden olyan szerződést vagy egyéb jogügyletet értünk, melyet a termőföldre vonatkozóan jogszabályba ütközően, illetve a hatályos tulajdonszerzési tilalmak vagy korlátozások kijátszása érdekében a jogszabályok megkerülésével kötöttek.¹ Az elnevezés jól tükrözi a zsebszerződések fő jellemzőjét: a valódi szerződések helyett „kisegítő megoldások” születnek, melyek gyorsan eltűnnek

Bence Udvarhelyi: Unlawful acquisition of agricultural and forestry land in the criminal law – A mezőgazdasági földek jogellenes megszerzésének büntetőjogi megítélése. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 294-320 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.294

* dr. jur., PhD, tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék, e-mail: jogbence@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Bányai Krisztina: A zsebszerződések elleni küzdelem új eszközei, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 200; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62.; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD értekezés, Miskolc, 2016, 212.

az érintettek zsebében annak érdekében, hogy a valódi szerződési akaratot ne lehessen megismerni.²

Történetileg a zsebszerződések elsőként még nem a termőföldtulajdon megszerzésének korlátozásához, hanem a *kárpótlási folyamat*hoz kapcsolódóan jelentek meg. Az 1939 és 1989 közötti időszakban jogszerűen, de igazságtalanul földjüktől megfosztott személyek kárpótlása ugyanis nem a kortárs gazdasági viszonyoknak megfelelően történt, amely következtében olyan személyek kaptak kárpótlási jegyet, akik már csak történelmi emlékekben kötődtek a mezőgazdasághoz, túl idősek voltak a föld műveléséhez és megfelelő szakértelemmel sem rendelkeztek. Ezek a személyek sokszor akár jelentősen alacsonyabb áron is törekedtek megszabadulni a kárpótlási jegyüktől, amit aztán más – gyakran földszerzési képességgel nem rendelkező – személy használt fel, ezáltal végül nem a földterületüktől korábban igazságtalanul megfosztott személyek jutott földtulajdonhoz. E módszer segítségével 1990 és 1994 között belföldi és külföldi személy egyaránt megszerezhetette a termőföld tulajdonjogát, mivel a tulajdonszerzést ekkor még semmi sem korlátozta.³

A rendszerváltozást követően kezdődött meg a *termőföld privatizációja*, kezdetben azonban még – ahogy említettük – nem voltak jogi korlátai a termőföldtulajdon megszerzésének. 1994. július 27-én hatályba lépett *termőföldtörvény*⁴ volt az első olyan jogszabály, ami korlátozásokat írt elő a termőföldek tulajdonjogának megszerzését érintően,⁵ és ami közvetett módon a zsebszerződések elszaporodásához is vezetett.

3. A mezőgazdasági föld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó korlátozása

1994. július 27-én hatályba lépett *termőföldtörvény* hatálya főszabály szerint kiterjedt a *termőföld*⁶ tulajdonjogának bármilyen jogcímen (*szerződésmódon*) történő megszerzésére. Ez alól azonban kivételt jelentett a törvényes örökléssel, az elbirtoklással, ráépítéssel, kisajátítással és a kárpótlási célú árverés során történő tulajdonszerzés.⁷

A törvény – kihirdetésekor szövege – értelmében termőföld tulajdonjogát főszabály szerint kizárólag *belföldi magánszemély* szerezhette meg, azonban csak azzal a korlátozással, hogy egy személy *legfeljebb 300 hektár nagyságú vagy 6000 aranykorona értékű* termőföldet tarthatott tulajdonában.⁸ *Belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más*

² Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 352; Vö. Jójárt László: Tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások a termőföldre és azok ellenőrzése, *Magyar Jog*, 2010/12, 737-738.

³ Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzés területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-4.

⁴ 1994. évi LV. törvény a termőföldről (a továbbiakban: Tft.).

⁵ A tulajdonjogszerzési korlátozások alkotmányosságáról bővebben lásd: Kozma 2012, 351, Lányiné Toldi Judit: Harc a zsebszerződések ellen – közjogi korlátok és közjegyzői közreműködés a termőfölddel kapcsolatos jogügyletekben, *Közjegyzők Közlönye*, 2013/2, 17-19.

⁶ Termőföld: az a földrészlet, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, gyep, nádas és erdő művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván (Tft. 3. § a) pont.

⁷ Tft. 4. §.

⁸ Tft. 5. § (1) bekezdés.

szervezet termőföld tulajdonjogát nem szerezhette meg, kivéve a Magyar Államot, az önkormányzatokat, az erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulatokat, a közalapítványokat és az egyházi jogi személyeket. Ez utóbbiak azonban kizárólag végintézkedés, illetőleg ajándékozási, tartási vagy gondozási szerződés alapján szerezhettek termőföld-tulajdont.⁹ *Külföldi magán- és jogi személy* termőföld-tulajdont szintén nem szerezhettek, ez alól azonban kivételt jelentett a legfeljebb 6000 m² területű tanya¹⁰ tulajdonjogának megszerzése.¹¹

Az *Európai Unióhoz való csatlakozásunk* ugyanakkor szükségessé tette a külföldi személyekre irányadó termőföldtulajdon-szerzési szabályok módosítását. Az Európai Unió sarokkövének tekinthető négy alapszabadság (árak, tőke, szolgáltatások és személyek szabad mozgása) és az ezzel kapcsolatban érvényesülő diszkrimináció tilalma ugyanis érinti a mezőgazdasági hasznosítású földek forgalmát is, mivel a tagállamok nem tehetnek indokolatlan különbséget a földtulajdon megszerzését illetően saját állampolgárok és más uniós állampolgárok között.¹² Ennek érdekében a 2004. május 1-jén hatályba lépett 2004. évi XXXVI. törvény oly módon módosította a termőföldtörvényt, hogy a belföldi magánszemélyek tulajdonszerzésére vonatkozó szabályokat rendelte alkalmazni azon *uniós tagállami állampolgárra*, aki önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kíván letelepedni Magyarországon, és legalább három éve folyamatosan, jogszerűen Magyarországon lakik és folytat mezőgazdasági tevékenységet.¹³ A tagállami állampolgárnak a tulajdonszerzési feltételeket egyrészt hatósági igazolásokkal (idegenrendészeti hatóság által kiállított hatósági bizonyítvány, tartózkodási engedély, mezőgazdasági igazgatási szerv által kiadott hatósági bizonyítvány) kellett bizonyítania, másrészt a jövőre nézve vállalt kötelezettségeket teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt nyilatkozattal kellett vállalnia.¹⁴

Láthatjuk, hogy a termőföldtörvény e módosítása – bár meghatározott körben lehetővé tette a tagállami állampolgárok tulajdonszerzését – sem tett teljes egyenlőségelet a hazai és a tagállami magánszemélyek között. Erre azonban nem is volt szükség, mivel Magyarország a *Csatlakozási Szerződésben*¹⁵ lehetőséget kapott arra, hogy a

⁹ Tft. 6. § (1)-(2) bekezdés.

¹⁰ Tanya: a település külterületén levő mezőgazdasági termelés (növénytermesztés és állattenyésztés, továbbá az ezekkel kapcsolatos termékfeldolgozás és terménytárolás) céljára létesített lakó-, illetőleg gazdasági épület, épülethozzájárulás és az azonos helyrajzi szám alatt hozzá tartozó föld együttese (Tft. 3. § b) pont).

¹¹ Tft. 7. § (1) bekezdés, 8. §.

¹² Bányai 2014, 62., Bányai 2016, 212.

¹³ Tft. 7. § (2) bekezdés.

¹⁴ Tft. 8/A. §.

¹⁵ A Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak,

csatlakozástól számított hét éven keresztül fenntartsa a nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár természetes és jogi személyek földszerzésére vonatkozóan fennálló tilalmakat.¹⁶ 2011-ben a Csatlakozási Szerződésben biztosított lehetőséggel élve Magyarország kezdeményezte a termőföldtulajdon-szerzési moratórium további három évvel történő meghosszabbítását,¹⁷ amihez a Bizottság is hozzájárult.¹⁸ A termőföld-szerzési moratórium így végül 2014. április 30-án járt le.

A moratórium letelte miatt 2014-re szükségessé vált a földtulajdon megszerzési feltételeinek teljes felülvizsgálata. Ez a 2014. május 1-ján hatályba lépett, a *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel* történt meg.¹⁹

A földforgalmi törvény értelmében a földek²⁰ tulajdonjogát *belföldi természetes személyek*²¹ és *tagállami állampolgárok*²² szerezhetik meg.²³

a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés [HL L 236., 2003. 09. 23., 17-930.] X. sz. melléklet 3. pont (2) bekezdés.

¹⁶ Bővebben lásd: Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 11-24.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 115-130.; Tanka Endre: Az uniós tagállam területét alkotó föld tulajdonára és használatára érvényes közhatalmi szabályozás közösségi jogalapja, *Európai Jog*, 2010/5, 27-31.

¹⁷ 2/2010. (II.18.) OGY határozat a nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalom meghosszabbításának szükségességéről.

¹⁸ A Bizottság 2010/792/EU határozata (2010. december 20.) a magyarországi mezőgazdasági földterületek szerzésére vonatkozó átmeneti időszak meghosszabbításáról [HL L 336., 2010. 12. 21., 60-61.]

¹⁹ 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról (a továbbiakban: Fftv.). Említést érdemel ugyanakkor, hogy a földforgalmi törvény mellett más törvények is tartalmaznak rendelkezéseket a földtulajdon megszerzésével kapcsolatban. Ilyen például a 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról és a 2014. évi VII. törvény a termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról.

²⁰ Mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld: a föld fekvésétől (belterület, külterület) függetlenül valamennyi olyan földrészlet, amely az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő és fásított terület művelési ágban van nyilvántartva, továbbá az olyan művelés alól kivett területként nyilvántartott földrészlet, amelyre az ingatlan-nyilvántartásban Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg van feljegyezve (Fftv. 5. § 17. pont).

²¹ Belföldi természetes személy: a magyar állampolgár (Fftv. 5. § 2. pont).

²² Tagállami állampolgár: az Európai Unió tagállamának állampolgára, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgára, valamint a nemzetközi szerződés alapján velük egy tekintet alá eső állam állampolgára, ide nem értve a belföldi természetes személyt (Fftv. 5. § 24. pont).

²³ Fftv. 10. § (1) bekezdés.

A tulajdonszerzési jogosultság feltétele, hogy a szerző fél a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződésben, illetve teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt nyilatkozatban vállalja, hogy a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja, ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének, és a földet a tulajdonszerzés időpontjától számított 5 évig más célra nem hasznosítja.²⁴ A termőföldtörvényhez hasonlóan a földforgalmi törvény is *maximálja a megszerzhető föld méretét*, a maximumot azonban a korábbi jogszabályhoz képest differenciáltabban határozza meg. A földszerzési maximum földműves²⁵ esetén 300 hektár, földművesnek nem minősülő személy esetén egy hektár, míg a birtokmaximum földműves és mezőgazdasági termelőszervezet esetén 1200 hektár, állattartó telep üzemeltetője vagy szántóföldi és kertészeti növényfajok vetőmagjának előállítója esetén pedig 1800 hektár.²⁶ A korábbi szabályozáshoz képest fontos újítást jelent ugyanakkor, hogy a termőföld tulajdonjogának átruházásáról szóló szerződést – néhány kivételtől eltekintve²⁷ – a törvény a *mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyásához* köti.²⁸

A földforgalmi törvény értelmében nem szerezhet termőföld-tulajdont *külföldi természetes személy*, a magyar államon kívüli *más állam*, illetve annak valamely tartománya, helyhatósága, ezek bármely szerve, illetve – a bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye, a jelzálog-hitelintézet és a települési önkormányzat kivételével²⁹ – a *jogi személy*.³⁰

4. A tulajdonszerzési tilalmakat és korlátozásokat kijátszó zsebszerződések büntetőjogi jogkövetkezményei

A tulajdonszerzési tilalmak vagy korlátozások kijátszásával kötött szerződések ellen a jog elsődlegesen a *polgári jog* és a *közigazgatási jog* eszközeivel kíván fellépni.³¹

²⁴ Fftv. 13. §.

²⁵ Földműves: Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve

a) mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat, és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy

b) a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködésként végzi (Fftv. 5. § 7. pont).

²⁶ Fftv. 10. § (2) és 16. § (1)-(3) bekezdés.

²⁷ Fftv. 59. §.

²⁸ Fftv. 7. § (1) bekezdés. A hatósági jóváhagyásra vonatkozó részletes szabályokat az Fftv. 23-36. §-a tartalmazza.

²⁹ Fftv. 11. § (2) bekezdés.

³⁰ Fftv. 9. § (1) bekezdés.

³¹ Bővebben lásd: Bányai Krisztina: Színlelt vagy leplezett? A „zsebszerződésekkel” kapcsolatos gyakorlati nehézségek ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2012/5-6, 125-126.; Bányai 2013, 203-

Emellett azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy a zsebszerződések bizonyos esetekben *büntetőjogi értékelést* is maguk után vonhatnak. A továbbiakban a mezőgazdasági földek tulajdonszerzésére vonatkozó szabályok megsértésének büntetőjogi jogkövetkezményeit kívánjuk részletezni.

2013-ig a magyar büntetőjog nem tartalmazott külön büntetőjogi tényállást a mezőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzésére irányuló korlátozásokat kijátszó szerződésekre. Az *1978. évi Btk.*³² alapján az ilyen jellegű cselekmények elsődlegesen az okirathamisítási tényállásokba – különösen az ún. intellektuális közokirathamisítás³³ tényállásába –, a gazdasági adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása³⁴ tényállásba, vagy esetleg a devizabűncselekmény³⁵ tényállásába ütköztek.³⁶ Amennyiben pedig a termőföldvásárlása a szerzőképességgel nem rendelkezőtől kapott pénzt az érintett személy nem földvásárlásra költötte, sikkasztást³⁷ vagy csalást³⁸ lehetett megállapítani.³⁹

A *2013. július 1-ján hatályba lépett Btk.*⁴⁰ a XXXIII. fejezetben, a *közbizalom elleni bűncselekmények* között önálló tényállásban rendelte büntetni a *termőföld jogellenes megszerzését*.⁴¹ A bűncselekményi tényállás alapján büntető az a személy, aki a termőföld tulajdonjogának megszerzése, illetve termőföldre vonatkozó haszonélvezeti jog vagy használat jogának alapítása céljából az ezekre vonatkozó jogszabályi tilalom vagy korlátozás kijátszásával semmis szerződést köt, valamint az az ügyvéd, jogtanácsos vagy közjegyző, aki az előbbi szerződés megkötésében közreműködik.

206.; Bányai 2014, 67-70.; Bányai 2016, 223-226., 229-234.; Hornyák Zsófia: A magyar földforgalmi rezsim előírásainak ellenőrzése és szankcionálási rendszere, in: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 109-114.; Lányiné 2013, 23-25.

³² 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (a továbbiakban: 1978. évi Btk.)

³³ 1978. évi Btk. 274. § (1) bekezdés c) pont.

³⁴ 1978. évi Btk. 299. §.

³⁵ 1978. évi Btk. 309. §. A devizabűncselekmény tényállását az 1996. évi LII. törvény iktatta be a Btk.-ba 1996. augusztus 15-i hatállyal és a 2001. évi XCIII. törvény helyezte hatályon kívül 2002. január 1-jével.

³⁶ Olajos – Szalontai 2001, 7-9.

³⁷ 1978. évi Btk. 317. §.

³⁸ 1978. évi Btk. 318. §.

³⁹ Bányai 2016, 227.

⁴⁰ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (a továbbiakban: Btk.).

⁴¹ Btk. 349. § (1) Aki

a) termőföld tulajdonjogának megszerzése,

b) termőföldre vonatkozó haszonélvezeti jog vagy használat jogának alapítása céljából az ezekre vonatkozó jogszabályi tilalom vagy korlátozás kijátszásával semmis szerződést köt, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő az az ügyvéd, jogtanácsos vagy közjegyző, aki az (1) bekezdés szerinti szerződés megkötésében közreműködik.

(3) Korlátlanul enyhíthető az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény elkövetőjének a büntetése, ha a bűncselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja.

A tényállást a 2014. május 2-án hatályba lépett 2014. évi VII. törvény módosította. A módosítás egyrészt hozzáigazította a büntetőjogi tényállást az időközben elfogadott földforgalmi törvény új fogalomrendszeréhez. Ennek megfelelően a tényállás elnevezése a *mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld jogellenes megszerzésére*⁴² módosult. Másrészt a Btk. módosítása egy további alapesetet is a tényállásba iktatott, ami alapján büntetendő a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának megszerzésére, illetve mező- és erdőgazdasági hasznosítású földre vonatkozó haszonélvezeti jog vagy használat jogának alapítására vonatkozó jogszabályi tilalom vagy korlátozás kijátszásával kötött semmis szerződés leplezésére létrehozott megállapodás alapján a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld használata, illetve hasznainak szedése.

A bűncselekmény *védett jogi tárgya* a miniszteri indokolás szerint kettős: egyrészt a *termőföldekkel kapcsolatos szerződések valóság tartalmába vetett közbizalom*, másrészt pedig a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek adásvételére és használatára vonatkozó jogi normák érvényesüléséhez fűződő társadalmi érdek, azaz közvetett módon a *magyar földek védelme*.⁴³

⁴² Btk. 349. § (1) Aki

a) mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának megszerzése,
b) mező- és erdőgazdasági hasznosítású földre vonatkozó haszonélvezeti jog vagy használat jogának alapítása
céljából az ezekre vonatkozó jogszabályi tilalom vagy korlátozás kijátszásával semmis szerződést köt, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki

a) mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának megszerzésére,
b) mező- és erdőgazdasági hasznosítású földre vonatkozó haszonélvezeti jog vagy használat jogának alapítására
vonatkozó jogszabályi tilalom vagy korlátozás kijátszásával általa kötött semmis szerződés leplezésére létrehozott megállapodás alapján mező- és erdőgazdasági hasznosítású földet használ, illetve szedi annak hasznait, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) Az (1) bekezdés szerint büntetendő az az ügyvéd, kamarai jogtanácsos vagy közjegyző, aki az (1) bekezdés szerinti szerződés megkötésében közreműködik.

(4) Korlátlanul enyhíthető az (1) és (2) bekezdés szerinti bűncselekmény elkövetőjének a büntetése, ha a bűncselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti és az elkövetés körülményeit feltárja.

⁴³ Lásd: Belegi József: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Kónya István (szerk.): *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára*, Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2015, 1312.; Belovics Ervin: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Belovics Ervin – Molnár Gábor Miklós – Sinku Pál: *Büntetőjog II. Különös rész. A 2012. évi C. törvény alapján*, Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2012, 548.; Kóhalmi László: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Polt Péter (szerk.): *Új Btk. kommentár, 6. kötet, Különös rész*, Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013, 150.; Mezőlaki Erik: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Karsai Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 728.; Sántha Ferenc: A közbizalom elleni bűncselekmények, in: Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévy Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: *Magyar büntetőjog – Különös rész*, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2013, 490.

A deliktum *elkövetési tárgya a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld*, aminek a fogalmát a földforgalmi törvényben találjuk.⁴⁴

A bűncselekmény *első alapesetének elkövetési magatartása a semmis szerződés kötése*. Szerződéskötés alatt a polgári jogban ismert jogügyleteket (például adásvételi szerződés aláírását, ajándékozási szerződés megkötését) kell érteni.⁴⁵ A Btk. miniszteri indokolása szerint semmis szerződésnek kell tekinteni minden olyan szerződést, ami a polgári jog szabályai szerint semmisnek minősül. A Polgári Törvénykönyv⁴⁶ rendelkezései értelmében semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz.⁴⁷ Szintén a semmisség jogkövetkezményét kapcsolja a Ptk. a színlelt szerződésekhez is, amennyiben azonban a színlelt szerződés más szerződést leplez, a felek jogait és kötelezettségeit a leplezett szerződés alapján kell megítélni.⁴⁸ A termőföldtulajdon megszerzését érintő tilalmak vagy korlátozások megkerülésével, kijátszásával kötött szerződések így a polgári jog szabályai szerint semmis szerződésnek tekinthetők. A Ptk. mellett a termőföldtörvény is kimondta, hogy a tulajdonszerzési korlátozásba ütköző szerződés semmis.⁴⁹ Hasonlóan fogalmaz a jelenleg hatályos földforgalmi törvény is, amikor rögzíti, hogy semmis a föld tulajdonjogának, illetve a földhasználati jogosultság megszerzésére irányuló olyan szerződés, amely az e törvénnyel megállapított szerzési korlátozásba, tilalomba ütközik.⁵⁰ Sőt, az Fftv. azt is kimondja, hogy a föld tulajdonjogának, illetve a földhasználati jogosultság megszerzésére irányuló szerződés vagy szerződési kikötés semmissége esetén az egész szerződés érvénytelen.⁵¹ E tekintetben tehát a Ptk. részleges érvénytelenségre vonatkozó rendelkezései⁵² nem alkalmazhatók.

A semmis szerződés megkötése ugyanakkor önmagában még nem feltétlenül jelenti a bűncselekmény megvalósítását. A semmis szerződésnek ugyanis meghatározott célra, vagy a *mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának megszerzésére*, vagy pedig a *földre vonatkozó haszonélvezeti jog vagy használat jogának alapítására* kell irányulnia.⁵³ A bűncselekmény e fordulatának elkövetési módja a *jogszabályi tilalom vagy korlátozás kijátszása*. Ahogy már említettük, a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek tulajdonszerzésére – valamint a földekkel kapcsolatos haszonélvezeti vagy használati jog alapítására – vonatkozó részletes szabályokat, az ezzel kapcsolatos a tilalmakat és a korlátozásokat a földforgalmi törvény tartalmazza. E tekintetben tehát a tényállás első alapesetét *keretdizpozíciónak* tekinthetjük⁵⁴, hiszen a Btk.-ban szereplő tilalmat külön jogszabály – a földforgalmi törvény – rendelkezései töltenek ki tartalommal.

⁴⁴ Fftv. 5. § 17. pont.

⁴⁵ Kóshalmi 2013, 151.

⁴⁶ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.).

⁴⁷ Ptk. 6:95. §.

⁴⁸ Ptk. 6:92. § (2) bekezdés.

⁴⁹ Tft. 9. §.

⁵⁰ Fftv. 60. § (1) bekezdés.

⁵¹ Fftv. 60. § (3) bekezdés.

⁵² Ptk. 6:114. §

⁵³ Belovics 2012, 548.

⁵⁴ Vö. Belegi 2015, 1313.

A jogszabályi tilalmak és korlátozások kijátszásával kötött zsebszerződések a gyakorlatban igen változatos formákat ölthetnek, a legismertebb módszerek közé tartozik a közvetítő (stróman) alkalmazásával történő szerződéskötés, a mezőgazdasági földterületek művelésből történő kivonása, az elővásárlási joggal történő manipuláció, és a dátum nélküli adásvételi szerződés.⁵⁵ Bányai Krisztina munkáiban a zsebszerződéseket az alábbi három kategória szerint csoportosítja:

(a) *A földtulajdonos és a külföldi között a tulajdonszerzési korlát fennállása alatt megkötött, a tulajdonjog megszerzésére irányuló vagy arra vezető, arra alkalmas szerződések*, melyek a szerzési korlát ellenére a külföldi számára azonnal vagy a jövőben termőföldtulajdont eredményeznek. Ebbe a csoportba sorolhatók egyrészt a kifejezetten a termőföld tulajdonának átruházására irányuló adásvételi szerződések, melyeket a tulajdonszerzési moratórium fennállása alatt nyújtottak be a földhivatalhoz, és amelyek egy hibás döntés miatt akár bejegyzésre is kerülhetnek. Ennek a típusnak a klasszikus esete a „zsebben, fiókban” rejtve maradó, eltítkolt, jellemzően dátumhiányban szenvedő adásvételi szerződések, melyek a jogszabályi környezet kedvező változására, a tulajdonszerzési korlát feloldására várnak, illetve vártak volna. E kategóriába esnek másrészt azok a szerződések, amelyek nem a tulajdonjog átruházására irányulnak, ugyanakkor a szerződést és a főkövetelést biztosító jelzálogjog a későbbiekben a külföldi számára termőföldtulajdon megszerzését eredményezheti. Harmadrészt ilyennek tekinthetők az adásvételi előszerződések, melyben a felek arra vállalnak kötelezettséget, hogy a termőföldszerzési tilalom megszűnése, mint feltétel bekövetkeztét követően fognak szerződést kötni a földtulajdon átruházására. Negyedrészt e csoportba sorolható minden egyéb névlegesen más irányú, de mégis földtulajdont eredményező szerződések, jogügyletek, szerződési kikötések, melyek rendkívül változatos formákat ölthetnek, a földtulajdon eltartási szerződéssel történő megszerzésétől az erdő- vagy legelőbirtokosság alapításán keresztül egészen a gazdasági társaságba apportként bevitt termőföld tulajdonjogának az üzlet rész külföldi személy általi megvásárlásával történő megszerzéséig.

(b) *A földtulajdonos és a külföldi között megkötött olyan szerződések, szerződési kikötések, amelyek közvetetten sem irányulnak a tulajdonszerzésre*, hanem tartalmukban a tulajdonjogi részjogosítványokat, jellemzően a használat, hasznosítás jogát biztosítják a külföldi számára.

(c) *A földtulajdonos és a szerzésben nem korlátozott harmadik személy (stróman) között létrejött adásvételi szerződések*. Ennél a szerződéstípusnál a stróman mögött tipikusan egy külföldi személy tőkéje áll, és a vevő burkoltan e személy érdekében jár el. A vételárat a szerzésben korlátozott személy adja, a stróman nevére kerül a föld, és a föld használatát egyéb jogügylettel (például jelzálogjog alapításával) biztosítják a tőkét adó részére. A gyakorlatban ez a típus okozza talán a legösszetettebb problémát, mivel a jogügylet jogilag és formailag általában nem támadható.⁵⁶

⁵⁵ Sántha 2013, 490.

⁵⁶ Bányai 2014, 63-64.; Bányai 2016, 214.

Természetesen a felsorolt csoportosítás nem tekinthető taxatív felsorolásnak, az elkövetők ugyanis számos egyéb módszerrel, illetve az egyes típusok kombinálásával is törekednek a jogszabályi rendelkezések kijátszására.⁵⁷

A 2014. évi VII. törvénnyel beiktatott *második alapeseti tényállás* elkövetési magatartása *színlelt szerződés alapján mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld használata, illetve hasznainak szedése*. Az új alapeset törvénybe iktatásának indoka az a felismerés volt, hogy a tulajdonszerzési korlátozások kijátszására törekvő, szerződést kötő felek tudatában lehetnek annak, hogy egyrészt az általuk kötött szerződés a semmisség miatt joghatás kiváltására alkalmatlan lesz, másrészt pedig magatartásuk bűncselekménynek is minősül. E számukra nemkívánatos következményeket úgy küszöbölhetik ki, hogy formálisan más – vagyis nem tulajdonszerzésre, hasznélvezeti vagy használati jog alapítására vonatkozó – szerződést kötnek, és ezzel leplezik a valódi, vagyis az elkövetési tárgyra vonatkozó tulajdonszerzési, illetve hasznélvezeti vagy használati jog megszerzésére irányuló céljukat és akaratelhatározásukat. A leplezésre létrejött megállapodás viszont – ahogy az előbbiekből láthattuk – a Ptk. szabályai szerint főszabály szerint szintén semmis.⁵⁸

A Btk. 349. § (2) bekezdése a színlelt szerződés megkötését önmagában még nem rendeli büntetni, az ilyen szerződéskötés csak polgári jogi jogkövetkezménnyel jár. Az ilyen magatartás büntetendősége azzal valósul meg, ha a leplezett szerződés teljességbe megy, azaz a leplező szerződés alapján a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld használatára, illetve hasznainak szedésére kerül sor. Közömbös a tényállásszerűség szempontjából, hogy a színlelt szerződés az új alapeset hatályba lépését (2014. május 2.) megelőzően vagy azt követően jött létre. A büntetendőség alapja az, hogy a földhasználat vagy a hasznok szedése ennek alapján 2014. május 2. napja után kezdődik, vagy a korábban megkezdett földhasználat ezen időpont után is folytatódik. E tekintetben tehát nem beszélhetünk a tényállás visszaható hatályáról.⁵⁹

A tényállás *szubszidiárius bűncselekmény*, vagyis csak akkor állapítható meg, ha az elkövető három évi szabadságvesztésnél magasabb büntetési tétellel fenyegetett súlyosabb bűncselekményt nem valósít meg.

A bűncselekmény *harmadik alapesetének* elkövetési magatartása *sui generis bűnsejtyjellegű megatartás*: a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának megszerzésére, vagy pedig a földre vonatkozó hasznélvezeti jog vagy használat jogának alapítására vonatkozó jogszabályi tilalom vagy korlátozás kijátszásával létrejövő *semmis szerződés megkötésében való közreműködés*. Közreműködésnek tekinthető minden olyan

⁵⁷ A tulajdonszerzési korlátozásokat és tilalmakat megkerülő vagy kijátszó zsebszerződések egyes fajtáiról lásd még: Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogát ruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 238-239.; Csák Csilla – Prugberger Tamás: A termőföldek megszerzésére irányuló egyes jognyilatkozatok érvényessége, in: Pusztahelyi Réka (szerk.): *A magánjogi kodifikáció eredményei, POT XV. tanulmánykötet. Polgári jogot oktatók XV. Országos Találkozásán 2009. június 12-én elhangzott előadások szerkesztett anyaga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 8-17.; Kozma 2012, 353-357.; Olajos – Szalontai 2001, 5-6.

⁵⁸ Belegi 2015, 1313-1314.; Hornyák 2017, 115-116.

⁵⁹ Belegi 2015, 1314.

tevékenység, ami szerepet játszik a semmis szerződés létrejöttében. Ilyennek minősül például a felvilágosodás adása, a jogi tanácsadás, az irattervezet elkészítése, a szerződés megszövegezése vagy ellenjegyzése.⁶⁰

A bűncselekmény egyik alapesete sem tartalmaz eredményt, így a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld jogellenes megszerzése *immateriális deliktum*. A bűncselekmény az elkövetési magatartások tanúsításával (a semmis szerződés megkötésével, a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld használatával, hasznainak szedésével, illetve a semmis szerződés megkötésében való közreműködéssel) *befejezetté* válik. A bűncselekmény *előkészülete nem büntetendő, kísérlete* fogalmilag nem kizárt, a kísérleti stádium addig áll fenn, amíg a szerződést legalább egy szerződő fél aláírásával ellátta, de valamennyi szerződő fél még nem írta alá.⁶¹ A szerződés megkötésében való közreműködés esetén a kísérletnek gyakorlati jelentősége nincs.⁶²

A bűncselekmény *alanya* az (1) és (2) bekezdésben szereplő alapesetnél *bárki* lehet. Az (1) bekezdésben szereplő elkövetési magatartás (szerződés-kötés) azonban *szükségképp több elkövetőt* feltételez, hiszen egy szerződés megkötéséhez legalább két személy szükséges.⁶³ A szükségképpen többes közreműködés szabályai szerint valamennyi szerződést kötő elkövető *önálló tettesként* vonható felelősségre. A (3) bekezdés szerinti alapeset elkövetőjének személyes kvalifikáltsággal kell rendelkeznie, ezen fordulat tettese vagy társtettese kizárólag *ügyvéd, kamarai jogtanácsos vagy közjegyző* lehet.⁶⁴

A bűncselekmény mindhárom alapesete kizárólag *szándékosan* követhető el, a gondatlan elkövetés nem büntethető. Az első fordulat *célzatot* is tartalmaz, így az kizárólag *egyes szándékkal* valósítható meg. A célzat ebben az esetben a *mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának megszerzése*, illetve az arra vonatkozó *haszonélvezeti jog vagy használati jog alapítása*.⁶⁵ Az elkövető tudatának ebben az esetben ki kell terjednie arra, hogy a szerződés tárgya mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld, hogy a szerződés a föld tulajdonjogának megszerzésére, illetve a földre vonatkozó haszonélvezeti jog vagy használat jogának alapítására irányul, és hogy a szerződés az ezekkel kapcsolatos jogszabályi tilalmak vagy korlátozások kijátszását valósítja meg. A (2) bekezdés szerinti alapeset elkövetőjének tisztában kell lennie azzal, hogy mező- és erdőgazdasági hasznosítású földet színlelt szerződés alapján használ vagy szedi annak hasznait. A (3) bekezdés esetében pedig az elkövetőnek szintén ismernie kell a szerződés tulajdonszerzési tilalmak vagy korlátozások kijátszása miatti semmisségét. Célzat hiányában ugyanakkor az utóbbi két alapeset *egyes és eshetőleges szándékkal* egyaránt követhető.

⁶⁰ Belovics, 2012, 548-549.; Kóhalmi 2013, 152.; Mezőlaki 2013, 729.

⁶¹ Belegi 2015, 1313.

⁶² Mezőlaki 2013, 729.

⁶³ Ptk. 6:58. § A szerződés a *felek* kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.

⁶⁴ Belovics 2012, 549.; Mezőlaki 2013, 729.

⁶⁵ Mezőlaki 2013, 729.; Sántha 2013, 491.

A Btk. 349. § (4) bekezdése egy *korlátlan enyhítési lehetőséget* ír elő. Ez alapján korlátlanul enyhíthető a bűncselekmény elkövetőjének a büntetése, ha a bűncselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti és az elkövetés körülményeit feltárja. A korlátlan enyhítés kizárólag az (1) és (2) bekezdésben szereplő alapesetek elkövetőire vonatkozik, a szerződés megkötésében közreműködő ügyvédre, jogtanácsosra és közjegyzőre nem. Az enyhítést lehetővé tevő bejelentést akkor kell megtenni, amikor a hatósághoz még nem érkezett olyan bejelentés, feljelentés, vagy a hatóság nem jutott olyan hivatalos észlelés birtokába, ami bűncselekmény elkövetésére utal. A cselekmény tudomásra jutása olyan hivatalos értesülést jelent, amely már legalább egy konkrét személy elleni nyomozás megindításához elegendő. A konkrétumok nélküli pusztán gyanú még nem jelenti a cselekmény hatóság tudomására jutását. A tudomásra jutás viszont objektív körülmény, így közömbös, hogy az elkövető tudott-e erről vagy sem. A kedvezmény lehetőségének további feltétele, hogy az elkövetőnek az elkövetés körülményeit, annak összes releváns részletét, így a bűncselekménnyel érintett egyéb személyek kilétét is részletesen fel kell tárnia.⁶⁶

A bűncselekmény *rendbelisége* főszabály szerint a megkötött szerződések számához igazodik. Több szerzési tilalom alá eső földterület egy szerződésben történő megszerzése esetén azonban a rendbeliség a megszerzett földterületek száma szerint alakul. Ugyanazon szerződés megkötésében való többszöri közreműködés (például tanácsadás, majd a szerződés megszövegezése és ellenjegyzése) természetes egységnek minősül.⁶⁷ Amennyiben a megkötött semmis szerződés alapján az elkövetők a tulajdonjogot vagy más használati jogosultságot az ingatlan-nyilvántartásba is be kívánják jegyezni, a bűncselekménnyel *halmozatlanul intellektuális közokirat-hamisítás*⁶⁸ büntette is megállapítható.⁶⁹

5. Záró gondolatok

A mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek *Magyarország alapvető természeti erőforrásának minősülnek*, így a *tulajdonjoguk megszerzésére irányuló jogszabályi tilalmak és korlátozások alkotmányosan is indokoltak*. A magyar jogalkotó 1994-től ír elő korlátokat a földtulajdon megszerzésére, ezek köre azonban az eltelt majdnem 25 év alatt jelentősen módosult. Kezdetben a jogalkotó lényegében kizárólag a belföldi természetes személyeknek tette lehetővé – meghatározott mennyiségi korlátok mellett – a termőföldtulajdon-szerzést, a külföldiek a tulajdonszerzésből teljesen ki voltak zárva. 2004-től a jogalkotó kivette a tagállami állampolgárokat a külföldiek fogalma alól, akik így már szerezhettek termőföldtulajdont, azonban a tulajdonszerzési jogosultságuk a belföldi állampolgárokhoz képest korlátozottabb volt.

⁶⁶ Mezölaki 2013, 730.

⁶⁷ Mezölaki 2013, 730.

⁶⁸ Btk. 342. § (1) bekezdés c) pont.

⁶⁹ Sántha 2013, 491.

A földtulajdonszerzési moratórium 2014-es lejártát követően viszont már a magyar és a tagállami magánszemélyek azonos feltételekkel jogosultak földtulajdont szerezni, ennek mértéke azonban továbbra is korlátozva van.

A tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások bevezetésével párhuzamosan jelentek meg az azok kijátszására irányuló törekvések. Köznapi értelemben *zsebszerződéseknek* nevezzük azokat a szerződéseket, amely alapján a föld tulajdonjogát olyan személyek szerzik meg, akik földtulajdonszerző képességgel nem rendelkeznek, vagy olyan mértékű a földszerzés, amely a szerzőképes személyek tulajdonát képezhető terület méretét meghaladja.⁷⁰ A zsebszerződések ellen a jog elsődlegesen a *polgári jog* és a *közigazgatási jog* eszközeivel próbálnak fellépni, azonban a védendő érték különös fontossága az *ultima rationak* tekinthető *büntetőjogi szankciók* alkalmazását is szükségessé teszi.

A hatályos Btk. *mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld jogellenes megszerzése* néven önálló tényállásban rendeli büntetni a földtulajdon megszerzésére vonatkozó tilalmak és korlátozások megszegésével történő szerződéskötést, az ilyen szerződés megkötésében való közreműködést, valamint a 2014. évi módosítást követően a színlelt szerződések alapján történő földhasználatot. A Btk. hatályba lépését követően eltelt öt évben ugyanakkor a bűncselekménynek *számottevő bírói gyakorlata nem alakult ki*. Még azokban az esetekben is, ahol lehetőség lehetett volna a bűncselekmény megállapítására, az ügyészség nem a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld jogellenes megszerzése, hanem más bűncselekmények – például hűtlen kezelés, csődbűncselekmény, tőkebefektetési csalás, számvitel rendje megsértése vagy közokirat-hamisítás – miatt emelt vádat.⁷¹ A tényállással kapcsolatban ugyanis a gyakorlatban számos bizonyítási nehézség merült fel, ami elsősorban a semmis szerződések büntetőjogi megítélésének problematikájára vezethető vissza. A tényállás ugyanis nem foglal állást abban a kérdésben, hogy az érintett szerződést a büntetőeljárást megelőzően egy polgári peres ítéletben kell-e semmissé nyilvánítani, vagy pedig a büntetőügyben kell-e a bírónak polgári jogi kérdésben állást foglalnia. A két megoldási lehetőség közül mindkettő komoly hátrányokkal járna. Amennyiben a kérdéses szerződés semmisségét előzetesen egy polgári bíróságnak kellene megállapítania, az a büntetőeljárás időbeli elhúzódását vonná maga után, ami nem állna összhangban a jogintézmény céljával. Amennyiben viszont a semmisséget a büntetőeljárás kereteiben kellene megállapítani, a bírónak egy olyan kérdésben kellene állást foglalnia, amely az ítélezési tevékenységétől távol áll, és amitől – a polgári jogi igény megállapításához hasonlóan – a büntetőbírók joggal ózdkodnak.⁷²

A tényállás tehát eddig még nem váltotta be a reményeket, mindazonáltal annak fenntartását feltétlenül szükségesnek tartjuk. A megfelelő jogalkalmazói gyakorlat kialakítása ugyanakkor elengedhetetlen, hiszen csak ezáltal válik a büntetőjog alkalmassá arra, hogy megfelelő elrettentő erőt biztosítson a jogsértésekkel szemben.

⁷⁰ Kozma 2012, 352.

⁷¹ Lásd például: a Tatabányai Törvényszék 3.B.448/2010/53. sz. határozata, a Fővárosi Törvényszék 26.B.7/2011/210. sz. határozata, a Győri Ítéltábla Bf.11/2013/6. sz. határozata.

⁷² Bányai 2016, 227-228.