

Agrár- és Környezetjog

Journal of Agricultural and Environmental Law

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

2009/7



A tartalomból:

KAZIÁNER Judit

*A földgázszektor jogi szabályozásának egyik központi problémája: Magyar
Energia Hivatal kontra Gazdasági Versenyhivatal*

*One of the central problems of the legal regulation of the natural gas sector:
Office of Energy versus Office of Economic Competition*

-3-

•
SZALÓKI Kitti

*Az Európai Unió környezetjogának fejlődése
Development of the environmental law in the European Union*

-10-

•
TÉGLÁSI András

*Hogyan védi Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát?
How is property ownership guaranteed constitutionally in the field of agriculture?*

-18-



Impresszum/ Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület

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

Felelős kiadó/publisher: *Dr. Csák Csilla*: jogkincs@uni-miskolc.hu

Felelős szerkesztő/responsible editor: *Dr. Szilágyi János Ede*:
civdrede@uni-miskolc.hu

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

Német idegen nyelvi lektor/lector (German): *dr. Raisz Anikó*

Angol idegen nyelvi lektor/lector (English): *dr. Jakab Nóra*

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

HU ISSN 1788-6171

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded:

<http://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujsag/agrikezdo.htm>



dr. KAZIÁNER Judit

jogász

A földgázszektor jogi szabályozásának egyik központi problémája:

Magyar Energia Hivatal kontra Gazdasági Versenyhivatal

Judit KAZIÁNER

Lawyer

One of the central problems of the legal regulation of the natural gas sector

Office of Energy versus Office of Economic Competition

1. Bevezetés

Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően Magyarországnak számos jogalkotási kötelezettsége keletkezett az energiajog területén is. A villamos energia területén a 2003/54/EK irányelv, a földgázszektor területén a 2003/55/EK irányelv adta meg a szabályozás irányát és a főbb elvárásokat, kötelezettségeket. Mindezeknek megfelelően született meg a 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról és a 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról. Mindkét jogszabály elsődleges feladata, hogy megteremtse az adott szektor liberalizációját.

A továbbiakban – a teljesség igénye nélkül – a földgázszektor szabályozásával, azon belül a jelentős piaci erővel rendelkező engedélyes azonosításának (továbbiakban: JPE) problémájával foglalkozom.

A 2008. évi XL. törvény rendelkezései között szerepel a jelentős piaci erővel (JPE) rendelkező engedélyes azonosítása. Ez elsősorban a piaci verseny zavartalan működését, a piaci erőfölénnyel való visszaélés megelőzését, a fogyasztók védelmét szolgálja. A hatékony piaci működés és a tényleges verseny biztosítása a Magyar Energia Hivatal (MEH) feladata.¹ Ezért a Hivatal piacelemzést végez, mind a földgáz-nagykereskedelmi, mind a földgáz-kiskereskedelmi piacon.² A piacelemzést követően kerül sor a jelentős piaci erővel rendelkező engedélyes azonosítására és meghatározott kötelezettségek előírására.

2. A JPE vizsgálat

A törvény az átmeneti rendelkezések között rögzíti, hogy a Hivatal a vizsgálatot első alkalommal 2009. november 15-ig hajtja a végre és az előírható kötelezettségeket 2009. november 30-ig határozza meg.³ Tehát még konkrét esetről nem tudok beszámolni.

1 Introduction

After Hungary had entered the European Union many legislative obligations came into being in the energy law for this country. The 2003/54/EK directive at the area of electricity sector and the 2003/55/EK directive at the area of natural gas sector gave the direction of regulation and the important expectations, obligations. In this way, in 2007 the electricity act, while in 2008 the natural gas were made. The primary function of both legal regulations was to create the liberalization of these sectors.

In what follows – without the claim of fullness – the regulation of natural gas sector will be examined, emphasizing the problems of identification of company with significant market power.

The provisions of the Act XL of 2008 provide regulation regarding the identification of companies with significant market power. This serves, primarily, the function of market competition, precedence of misuse of power and the consumer protection.¹ The Office of Energy makes market analysis on the natural gas retail and wholesale trade market.² After the market analysis it fulfills the identification of companies with significant market power and orders specific obligations.

2 The identification of company with significant market power

It is, among transitional provisions of the act, fixed, that the Office executes the investigation at first occasion until 15th November, 2009 and it determines the possible obligations until 30th November, 2009.³ Therefore I cannot report about any current case.



A vizsgálat indulhat hivatalból vagy kérelemre. Mindkettőnek meghatározott feltételei vannak.

Az első lépés egy piacelemzési eljárás lefolytatása. Ennek keretében elsőként a hivatal kijelöli az érintett piac tárgyi és földrajzi határait. Ennek megállapítása alapjául a keresleti- és kínálati helyettesíthetőség szolgál. A törvény végrehajtási rendelete alapján az érintett piac nem más, mint „a Hivatal által meghatározott, keresleti- és kínálati helyettesíthetőséggel jellemezhető, területileg elhatárolható, szabad árképzésen alapuló termék- és szolgáltatási piac, amelyen a verseny hatékonyságának elemzése és az engedélyesek piaci erejének vizsgálata történik.”⁴ Azaz megvizsgálják, hogy a fogyasztóknak milyen választási lehetőségük van a földgáz piacon.

Ezt követően az Energia Hivatal ellenőrzi a verseny hatékonyságát a kijelölt piacon. Az elemzése során a Hivatal – többek között – figyelembe veszi: (a) a piaci részesedéseket, ezen belül a három legnagyobb vállalkozás együttes piaci részesedését (ez a monopolhelyzet vizsgálata), (b) az érintett piac likviditását, azaz az áruk és szolgáltatások gyors és alacsony költségek melletti értékesíthetőségét, illetve beszerezhetőségét (tehát azt, hogy van-e más termék, vagy ugyanolyan, de olcsóbb termék, amelyre áttérnének a fogyasztók), (c) az árak alakulását, (d) más piacokra gyakorolt hatást, (e) a legkisebb költség elvét, (f) az ellátásbiztonságot.⁵

A törvény 55. § (2) bekezdése szerint: Ha a verseny nem kellően hatékony, akkor a Hivatal jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásnak azonosíthat bizonyos piaci szereplőket. Az van piaci erőfölényben, aki tevékenységét a versenytársaitól, vállalkozásoktól és a felhasználóktól nagymértékben függetlenül folytatja. A jogalkotó azonban nem tisztázta a minősítés feltételeit.

A jogszabály nagy hasonlóságot mutat, és lényegileg megegyezik a versenytörvényben megfogalmazott gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmával, miszerint gazdasági erőfölényben van az érintett piacon, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytatja, anélkül, hogy tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak és üzletfeleinek magatartására.⁶ Az előbbieken említett két meghatározás hatásköri és eljárási problémákat vet fel, melyek tisztázása fontos, nem mellőzhető.

A piacelemzés csak hatósági tevékenység, amely nem képezi a vizsgálat részét, azonban előfeltétele annak.

The investigation can be started ex officio or for petition. Both have determined conditions.

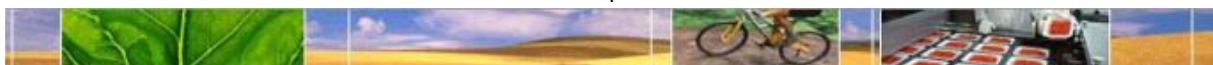
The first step is to carrying out a market analysis process by the Office of Energy. In the scope of this, the Office assigns material and geographical boundaries of affected market first. This serves as a basis of substitutability for supply and demand. On the basis of the implementing decree of the Act, the affected market is nothing else but short of „ service and product market defined by the Office that can be characterized by substitutability of supply and demand. territorially delimitable, based on deregulated price making where the analysis of competition efficiency and the examination of market power of companies take place.”⁴ That means that the consumers’ possibilities regarding their choice of service on the natural gas market is examined.

The Office of Energy, furthermore, checks the efficiency of the competition on the given market. The Office takes into consideration – among others – during the analysis: (a) the market shares, including the total market share of the three biggest companies (this is an inquiry of the monopoly), (b) the liquidity of the affected market, that means whether the goods and services can be sold or obtained at low prices and quickly (Is there another or similar but cheaper product that the consumers can choose?), (c) the changes in price, (d) the influence on another markets, (e) minimum cost principle, (f) provision security.⁵

According to Subsection (2) of Section 55 of the Act: If the competition is not properly efficient, the Office can identify certain market actors as companies with significant market power. Those companies are in market dominance that can carry out their economic activities independently from their competitors, companies and buyers in large measure. The legislator, however, did not clarify the conditions of classification.

The statutory instrument shows significant similarity and essentially corresponds with the prohibition of misusing the economic dominance formulated in the Competition Act. Accordingly, who carries out economic activity in large measure independently from other participants of the market, without having to regard to conducts of its competitors, suppliers and customers.⁶ The afore-mentioned two definitions raise problems of competence and procedure, which seem to be significant to clear.

The market analysis is to be seen as an act of competent authorities exclusively, that does not form



A tényleges eljárás csak ezt követően indul meg.

A vizsgálat az alábbi szempontok alapján zajlik: (a) piaci részesedések meghatározása, (b) a piacra történő belépés korlátainak vizsgálata, (c) vállalatok mérete, gazdasági ereje, (d) kiegyenlítő vásárlóerő hiánya, (e) a vállalat vállalatcsoportjának piaci részesedése.

Itt kell megemlíteni, hogy az Energia Hivatal az eddig egyetlen lefolytatott ilyen eljárása során – amely a villamos energia területén született – lényegében a döntés során a piaci részesedéseket, valamint a vállalatok gazdasági erejét és méretét vette figyelembe.⁷

Az Európai Bizottság gyakorlata szerint a gazdasági erőfölény meghatározásakor a döntést befolyásoló legjelentősebb tényező a piaci részesedés. Így ha a piaci részesedés: (a) 30-50 % alatti, akkor az Európai Bizottságnak kell bizonyítania az erőfölény meglétét, (b) 50 % feletti, akkor vélelmezhető az erőfölény, de a vállalkozás bizonyíthatja az ellenkezőjét, (c) 70-80 %, a piaci erőfölény vélelme megdönthetetlen.⁸

Ezzel szemben a Magyar Energia Hivatal első ilyen határozatában – mely a villamos energia területén született – az alábbi értékhatárokat használja. Ha a piaci részesedés: (a) 25 % alatti, a jelentős piaci erőfölény kizárt, (b) 40 % alatt nem valószínű, (c) 50 % felett nagyon valószínű a jelentős piaci erőfölény megléte.⁹

A Hivatal által alkalmazott határok szigorúbb szemléletet tükröznek az Európai Bizottság gyakorlatához képest, ezzel nehezebb helyzetbe hozva a piaci szereplőket.

Az eddig felsorolt szempontokon végighaladva és azokat alaposan kivizsgálva azonosítja be a MEH a jelentős piaci erővel rendelkező engedélyest, és az azonosítást követően az engedélyes számára szükséges mértékben, meghatározott kötelezettségeket írhat elő.

3. A vizsgálat lehetséges eredményei, a kiszabható kötelezettségek

Abban az esetben, ha az engedélyest jelentős piaci erővel rendelkezőnek minősíti a Hivatal, akkor a hatékony és fenntartható verseny előmozdítása, valamint a felhasználói érdekek védelme érdekében – a szükséges mértékben – az alábbi kötelezettségeket

a part of inquiry, but it is one of its prerequisites. The de facto procedure only begins afterwards.

The examination is carried out on the basis of the following considerations: (a) determination of the market participation, (b) examination the limits of the market entry, (c) dimension and economic power of the companies, (d) the lack of equalizing purchasing power, (e) the market share of the concern of the company.

It is to be noted that the office has carried out only one such procedure yet –in the electricity sector –, during which the market share, dimension and economic power of the companies have been considered.

In the practice of the Commission of the European Union the most important factor that influences the final decision is the market share. Accordingly, if the market dominance is: (a) below 30-50 %, the Commission of the European Union has to prove dominance, (b) over 50 %, the Commission of the European Union presumes the dominance, but the company can prove the opposite, (c) over 70 % and 80 %, the market dominance is an indisputable presumption.⁸

On the other hand, the Office of Energy uses the following limits in its first decision (which was made in the electricity sector). If the market dominance is: (a) below 20 %, significant market dominance is excluded, (b) below 40 %, it is unlikely, (c) over 50 %, significant market dominance is very probable.⁹

The limits applied by the Office are stricter, than the practice of the Commission of the European Union. Consequently, the market actors are in a more difficult situation in Hungary.

The Office examines and goes over the above listed aspects and identifies the company with significant market power and, after it, may specify appropriate measures for the company when necessary.

3 Possible results of the inquiry, the imposable obligations

If a company is identified as one with significant market power by the Office, the following obligations can be ordered in the interest of the efficient and supportable competition, as well as in defence of the consumers' interest (when necessary):¹⁰ (a)



írhatja elő:¹⁰ (a) meghatározott információk nyilvánosságra hozatala, (b) átlátható működést biztosító kötelezettségek előírása, (c) az egyenlő elbánás biztosítására vonatkozó kötelezettségek előírása, (d) árkorlátok, vagy költségalapú árképzés alkalmazása, (e) átlátható értékesítési kötelezettség előírása, (csak nagykereskedelmi piacon), (f) ellátási kötelezettség előírása az egyetemes szolgáltatók számára (csak nagykereskedelmi piacon), (g) számviteli és tulajdonosi szétválasztás.

Az első esetben a nyilvánosságra hozatali kötelezettségek közé tartozik különösen például: számviteli és műszaki információk, értékesítési szerződések nyilvánosságra hozatala, ezen belül is például az engedélyes által megvásárolt, földgáz mennyisége, minőségi összetétele.

Az első és a második kötelezettség kiszabásának erőssége láthatóan a nyilvánosságban rejlik, hiszen az adott vállalkozást így olyan adatok, szerződési feltételek stb. nyilvánosságra hozatalára kényszeríthetik, amelyeket egyébként bizonyára nem osztana meg minden fogyasztójával, szerződő partnerével, versenytársával.

Az egyenlő elbánás biztosítása érdekében a hivatal meghatározott szerződéseket kérhet be ellenőrzés és vizsgálat céljából. Ebben az esetben a vizsgálat elsődleges célja az, hogy feltérképezze az adott vállalkozás szerződési gyakorlatát, ezen belül is különösen azt, hogy szerződő partnereivel szemben azonos feltételeket alkalmaz-e. Ha Hivatal úgy ítéli meg, hogy megvalósult a szerződő felek indokolatlan megkülönböztetése, akkor az engedélyest kötelezheti a szerződések megfelelő módosítására, így pl. árak, fizetési határidők módosítására.

Az előírt kötelezettségek végrehajtásának azt kell eredményezniük, hogy a jövőben az érintett vállalkozás megkülönböztetés-mentesen alakítsa ki kapcsolatait és kösse meg szerződéseit. Tehát azonos típusú és helyzetű partnerekkel vagy fogyasztókkal szemben azonos szerződési feltételeket alkalmazzon.

Itt fontos megjegyezni, hogy hasonló szabályozással a versenyjogban is találkozhatunk, felmerül a kettős, párhuzamos szabályozás problémája. Ugyanis a GVH és a MEH is hozhat ugyanazon piaci szereplő vonatkozásában hasonló vagy akár ugyanolyan következményekkel járó döntéseket, mivel a Tpv. és a Get. párhuzamosan, egymás mellett szabályozza és szankcionálja ugyanazt a piaci magatartást.

A negyedik esetben akár meghatározott költségszámítási és díjképzési módszerek alkalmazá-

publication of certain information, (b) the Office can specify obligations to secure transparent functioning, (c) the Office can specify obligations to secure equal treatment, (d) price limit or application of cost based pricing, (e) specifying application of transparent sale obligation (only on wholesale trade market), (f) the Office can specify obligations of provision for the universal services (only on wholesale trade market), (g) accounting and owner separation

In the first case, you rang among publication obligations for example: publication of accountancy and technological information and sales contract, in this (for example) quality composition and quantity of the natural gas bought by the company or determination of conducts or prices which constitutes the object of a contract.

Strength of imposing the first and the second obligations hides in the publicity, as the Office can force the given company to publicize such facts and contractual conditions that it, otherwise, would not share with other market actors and consumers.

In order to secure the equal treatment, the Office has the power to claim certain contracts to control and to check. In this case, the primary intention of the examination is to determine the contractual practice of the given company, particularly, if it applies the same or similar conditions towards its contracting parties. If the Office of Energy finds that unjustified distinction was applied regarding the contracting parties it can oblige required modification of the contracts (for example modification of prices and deadline of payment).

The execution of the specified obligation has to result in a non-discriminative way of concluding contracts by the given company in the future. That means that the company should apply same contractual conditions towards its contracting partners and consumers.

It is very important to stress out, that similar regulation can be found in the competition law. The Office of Economic Competition and the Office of Energy can make decisions of the same or similar result as far as the same market participant is concerned, since the two statutory instruments regulate the same market conduct side by side.

In the fourth case the Office can order the application of definite cost accounting and price making methods,



sát is előírhatja a Hivatal, ha az engedélyes indokolatlanul alacsony, vagy magas árakat alkalmaz. A lényegesen eltérő árak alkalmazása az azonos helyzetben lévő partnerek esetében szintén az indokolatlan megkülönböztetés körébe tartozik. A törvény végrehajtási rendelete alapján „árkorlát az indokolt költségek, illetve az indokolt költségek és befektetések méltányos megtérülése, valamint az érintett piacon várható piaci árak figyelembevételével alkalmazható.” Ebből következik, hogy a Hivatal sem írhatja elő olyan árképzési mechanizmus alkalmazását, amely az érintett piaci szereplőnek veszteséget okozna, másrészt azonban megakadályozhatja, hogy indokolatlanul magas árak alkalmazásával jelentős, kiugróan nagy haszonra tegyen szert.

Az előírható értékesítési kötelezettség keretében például meghatározott termelési eszközök, anyagi javak vagy akár nyilvános földgáz-aukció is meghatározható. Akár minden egyes kötelezettség teljesítésére külön-külön határidőt, határnapot határozhat meg a Hivatal. Ennek célja, hogy a korábban megvásárolt földgázt elidegenítse, ezáltal csökkentve befolyását. E kötelezettség előírásakor jellemzően a MEH meghatározhatja azon szereplők körét, akiknek az aukció során nem értékesíthet, így megelőzve azt, hogy ugyanazon vállalatcsoportba tartozó vállalkozás szerezzék meg a terméket. Ugyanis ha ez megtörténne, akkor nem következne be lényegi változás a piaci erőviszonyokban.

A fent felsorolt kötelezettségek egyenként vagy akár együttesen is alkalmazhatóak. A Hivatal minden esetben részletesen és nagy alaposággal határozza meg az előírásokat. A kötelezettségek teljesítéséről, a részleges teljesítésről, a kitűzött határidők betartásáról vagy pl. az esetleges késedelemről, annak okairól az engedélyesnek minden esetben, előre meghatározott időpontig tájékoztatnia kell a Hivatalt, ha ezt tájékoztatási kötelezettségét elmulasztja, illetve nem teljesíti a Hivatal által előírt kötelezettségeket, komoly bírságra, esetlegesen további kötelezettségek előírására számíthat.

4. A jelentős piaci erővel rendelkező engedélyes azonosításának hatásai

Mindenekelőtt megemlíteném, hogy a Magyar Energia Hivatal és a Gazdasági Versenyhivatal között létezik egy együttműködési megállapodás, amely a villamos energiaszektorral kapcsolatos eljárásokra vonatkozik.¹¹ Ugyanakkor ez a megállapodás a villamos energia piac liberalizációja következtében jött létre, ezért várható hogy a földgázszektor területén is létre fog jönni ilyen jellegű megállapodás.

Az eddigiekben bemutatott eljárás és az eljárásban

if the company applies, without any reason, too low or too high prices. Application of substantially different prices (in case of parties in same position) is qualified as unjustified distinction. On the basis of implementing decree of the Act „price limit can be applied considering justified costs, equitable returns of justified costs and investments and prospective prices on the given market.” It follows from this, that the Office cannot specify the application of such price making mechanism that would cause losses for the given company. It can, however, prevent it from obtaining extra profit by the application of unjustified high prices.

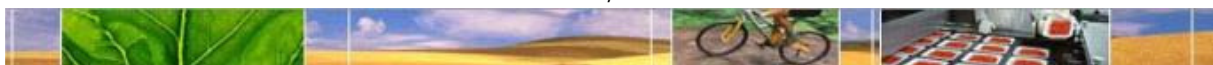
As far as the applicable measures are concerned, in scope of the sale obligation auction of the production equipment, tangible assets or the public natural gas auction are also applicable. The Office can determine different deadlines for the performance of the different obligations. The aim of this regulation is that the company has to alienate the earlier bought natural gas reducing hereby its influence. When specifying this obligation, the Office of Energy can determine those participants, who no natural gas can be sold to during the auction. So the Office can prevent the members of the same concern from getting the product. Should it occur, no significant changes could happen in the market power relations.

The above listed obligations are applicable one by one or jointly, as well. The Office applies these specifications in every case in detail and with great thoroughness. The company has to inform the Office in advance about the performance of the obligations, partial performance and about the exceeding of the appointed deadline (for example about the occasional delay and its reasons). If it fails to perform the required obligations further specifications or additional obligations can be expected by the Office.

4 The influences of the identification of company with significant market power

First of all, I would like to mention, that an agreement of cooperation exists between the Office of Energy and the Office of Economic Competition, which refers to procedures related to the electricity sector.¹¹ On the other hand, this agreement has been reached in consequence of the liberalization of the electricity sector, so it is to be expected that the same agreement will be reached in the natural gas sector.

In the foregoing presented procedure and the



használt fogalmak jelentős része a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben (továbbiakban: Tpv.) már korábban szabályozásra került és egységes alkalmazást nyert a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) eljárásai során, akár a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának, akár a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmának meghatározásakor.

Kiemelendő, hogy a törvény végrehajtási rendeletében, illetve a törvény indokolásában is hangsúlyozzák a jogalkotók, hogy az Energia Hivatal az érintett piacok, a jelentős piaci erővel rendelkező engedélyesek azonosítását, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek kiszabását a versenyjog vonatkozó szabályaival összhangban, a GVH korábbi vizsgálati eredményei figyelembevételével végzi el. Illetve azt is kiemelik, hogy ezen eljárások során a Hivatal a versenyhatósággal együttműködik, szakmai álláspontját figyelembe veszi. Felmerül a kérdés, hogy ez mennyiben jelent kötelezettséget a MEH számára, illetve mennyiben sérti a GVH hatáskörét. Ugyanis már magában a törvényben megtaláljuk azt a rendelkezést, hogy amennyiben a Hivatal eltérni kíván a Versenyhivatal véleményétől és javaslataitól, akkor annak okait a határozat indokolásában megjelöli.

Ebből a rendelkezésből arra lehet következtetni, hogy gyakorlatilag felhatalmazzák az Energia Hivatalt, hogy önálló döntést hozzon egy olyan területen, amely eddig kizárólag a versenyhatóság hatáskörébe tartozott és egy egységes joggyakorlat része volt. Az eddigiek alapján nyilvánvaló, hogy az Energia Hivatalnak semmilyen kötelezettsége nincs abban az irányban, hogy ténylegesen is figyelembe vegye a GVH véleményét, vagy akár kismértékben is kövesse a GVH által kialakított egységes, kiforrott és következetes gyakorlatot. Kiváló példája ennek a 739/2008. MEH határozat, melyben az Energia Hivatal kitart álláspontja mellett, és a Versenyhivatal javaslatait és annak indokolását együtt lényegében figyelmen kívül hagyja.

Mindezek következményeként elmondható, hogy jelenleg Magyarországon két hatóság rendelkezik bizonyos szempontból ugyanazon hatáskörrel. Egymás mellett párhuzamosan, ugyanolyan következményekkel járó eljárást folytathatnak le és hasonló súlyú döntéseket hozhatnak. Ebből következően előfordulhat az a helyzet, hogy a Magyar Energia Hivatal a jelentős piaci erővel rendelkező engedélyes azonosítása során, a Gazdasági Versenyhivatal az

significant part of the definitions have been regulated earlier by the Act LVII of 1996 about the prohibition of unfair market practices and trade restriction and had a uniform application in the course of procedure of the Office of Economic Competition by the determination of the prohibition of misusing of economic power and by the determination of the prohibition agreements regarding limitation of economic competition.

It is important that it is underlined by the legislators in the implementing decree of the Act and in the argument of the Act that the Office of Energy fulfills the identification of companies with significant market power and the imposition of the obligations in harmony with the rules of the competition law and with considering the earlier inquiry results of the Office of Economic Competition. It is underlined, as well, that the Office, during these procedures, cooperates with the Office of Economic Competition and takes its professional point of view into consideration. The question may, however, arise: How far does it mean any obligation for the Office of Energy? (or/and) How far does it violate the competence of the Office of Economic Competition? The relevant provision, nevertheless, can be found in the Act: If the Office wishes to differ from the opinion and proposition of the Office of Economic Competition, the causes of that will be indicated in the argument of its resolution.

By the examination of this provision it may be found that the legislator, practically, authorises the Office of Energy to make independent decision on such a field of competence which, earlier, belonged to the Office of Economic Competition and which was a part of a uniform legal practice. On the basis of these, it seems to be evident, that the Office does not have any obligation for taking the opinion of the Office of Economic Competition into consideration and, effectively, it shall not follow the formed, settled and uniform practice (by the Office of Economic Competition). The excellent example of this is a 739/2008 (Office of Energy) resolution, in which the Office sticks to its point of view and, essentially, disregards the propositions and arguments of the Office of Economic Competition.

The Consequence of all these is that, at present, two authorities have the same competence from certain aspect in Hungary. They procedures can take place parallel that involves same consequences and they can make same decisions. The consequence of the above mentioned is that the Office of Energy (during the identification of companies with significant market power) and the Office of Economic Competition (in the scope of sector investigation) may conclude the



ágazati vizsgálat keretében, esetlegesen ugyanarra az eredményre jut és ugyanolyan jellegű kötelezettségeket szab ki, ami meglehetősen hátrányos helyzetet teremthet a vállalkozás számára. Ugyanakkor a két eljárás eredménye eltérő, egymásnak ellentmondó is lehet. További problémát vet fel, hogy két megegyező vagy egymásnak ellentmondó, azonos szintű határozat közül melyiket hajtsa végre.

Véleményem szerint a megfelelő megoldás az lenne, ha az Energia Hivatal minimális hatáskörrel rendelkezne ezen a területen és a tényleges cselekvés a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörében lenne.

same result and they can impose same obligations creating fairly disadvantageous situations for the Hungarian companies. On the other hand, the final conclusion of the two procedures can be different. The fact of the conflicting decisions causes additional problems, namely cannot be sure that the company which resolution is to be fulfilled and which is not.

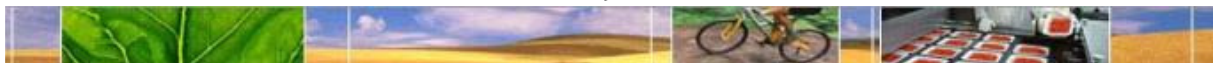
In my opinion, the suitable solution would be as follows: the Office of Energy shall have only a minimal competence on this area and the real possibility of acting would be in the competence of the Office of Economic Competition.

Lábjegyzet

- ¹ A 2008. évi XL. törvény indokolása.
- ² 2008. évi XL. törvény 55. §.
- ³ 2008. évi XL. törvény 135. § (1). bekezdés.
- ⁴ 19/2009. (I.30.) Korm. rendelet a földgazellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról 43.§ (2) bekezdés.
- ⁵ 19/2009. (I.30.) Korm. rendelet 44.§.
- ⁶ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról 22. § (1) bekezdés (továbbiakban: Tpv.).
- ⁷ 739/2008. MEH határozat.
- ⁸ Országgyűlés Külügyi Hivatala: A belső gázpiac megvalósításának közösségi versenyjogi vonatkozása – *Európai Tükör*, 2007, 6. szám, 111. p.
- ⁹ 739/2008. MEH határozat.
- ¹⁰ 2008. évi XL. törvény 58-60. §.
- ¹¹ Lásd bővebben: MEH-GVH együttműködési megállapodás, www.eh.gov.hu vagy www.gvh.hu.

Fußnoten

- ¹ Argument of the Act XL of 2008.
- ² Section 55 of the Act XL of 2008.
- ³ Subsection (1) of Section 135 of the Act XL of 2008.
- ⁴ Subsection (2) of Section 43 of the Government decree No 19/2009 of 30 January 2009.
- ⁵ Section 44 of the Government decree No 19/2009 of 30 January 2009.
- ⁶ Section 22 of the Act LVII 1996 (hereinafter: Tpv.).
- ⁷ MEH decision No 739/2008.
- ⁸ Országgyűlés Külügyi Hivatala: A belső gázpiac megvalósításának közösségi versenyjogi vonatkozása – *Európai Tükör*, 2007/6, p. 111.
- ⁹ MEH decision No 739/2008.
- ¹⁰ Sections 58-60 of the Act XL 2008.
- ¹¹ See more: MEH-GVH cooperation agreement www.eh.gov.hu vagy www.gvh.hu.



dr. SZALÓKI Kitti

**doktorandusz
Miskolci Egyetem**

Az Európai Unió környezetjogának fejlődése

Az ENSZ főtitkára 1969-ben a tagállamok felé egy felhívással fordult. Rámutatott arra, hogy az emberiség léte válságba került és ennek okán minden nemzet köteles együttműködni. Ennek hatására 1972-ben környezetvédelmi világkongresszust szerveztek Stockholmban. Ez tekinthető a nemzetközi összefogás első mérföldkövének. Számos ajánlást, alapvető fogalmakat meg ekkor, összefüggésbe helyezték az emberi jogokkal a környezet védelmét és a Közgyűlés létrehozott egy szakosított intézményt, az ENSZ Környezetvédelmi Programját (UNEP). Az ENSZ 1983-ban megalapította a Környezet és Fejlődés Világbizottságát, amely elvégezte az előkészületi munkákat és 1992-ben így sor kerülhetett a környezet és fejlődés konferenciájának megrendezésére, melynek Rio de Janeiro adott helyet. Itt sikerült elfogadni egy nyilatkozatot és két egyezményt.¹ 2002-ben Johannesburgban szerveztek ismét konferenciát, melynek központi témáját a fenntartható fejlődés képezte, a hangsúlyt kimondottan erre kívánták helyezni a jövő jogalkotását illetően.²

A környezetvédelmet illetően az első közösségi jogszabály 1967-ben látott napvilágot.³ Az 1972-es Stockholmi Konferenciát követően döntött úgy az EK, hogy célszerű lenne a közös környezetpolitika kiépítése. Ugyanebben az évben az Európai Közösségek részes államai is tartottak egy csúcsertekezletet Párizsban. Itt dolgozták ki az első akcióprogramot, amit azóta további öt követett.⁴ Ezek az akcióprogramok vezették fel az egységes környezeti politikát, hiszen az alapító szerződések ilyen jellegű rendelkezéseket egyáltalán nem tartalmaztak.

Tehát a Római Szerződés még nem szólt a környezet védelmének kérdéséről, ezért a Közösség olyan területen kezdett el szabályokat alkotni, amelyek eredetileg nem is tartozott a hatáskörébe. A Bizottság azonban kimondta, hogy „a környezet védelme, mind garanciája, mind pedig előfeltétele a harmonikus gazdasági fejlődésnek a Közösség egészében. A környezet védelme és javítása ezért már a Közösség

Kitti SZALÓKI

**PhD Student
University of Miskolc**

Development of the environmental law in the European Union

The secretary general of The United Nations (UN) turned towards the Member States with a notice in 1969. He pointed out that the humanity's existence got into a crisis and on the reason of this all nations have to collaborate. Because of this, a world congress about environment protection was organized in Stockholm in 1972. This can be considered as the first milestone of the international collaboration. Many recommendations and basic principles were formulated at this time, the protection of the environment was connected with human rights and the general meeting established a special institution, the Environmental Program of UN (UNEP). In 1983 UN founded the World Commission of the Environment and Development, which did the preparation works, and therefore in 1992 they could organize the Conference of the Environment and Development in Rio. Hereby they managed to accept a declaration and two conventions.¹ Another conference was organized in Johannesburg in 2002, and the central topic of that was sustainable development. They wanted to emphasize this definitely regarding the legislation of the future.²

The first Community measure was revealed in 1967 regarding the environment protection.³ After the Conference of Stockholm in 1972, the EC decided that the development of the common environment politics would be expedient. Member States of the European Communities hold a summit conference in Paris in the same year. The first action program, which since then was followed by another five programs, was drawn up here.⁴ These action programs recorded the united environmental politics, since the founder contracts did not imply provisions with this character.

Therefore the Treaty of Rome did not mention the question of environment protection, so the Community started adopting rules on areas which originally did not belong to its competence. The Commission said that „the protection of environment is the guarantee and prerequisite for the harmonic economic development.” The protection and correction of the environment belongs to the



feladatai közé tartozik. A Bizottság 1970-ben már kijelentette Memorandumában, hogy szükség van egy környezetvédelmi akcióprogramra.⁵

Az Európai Bizottság 1971-ben kibocsátotta első közleményét és ezután elkészítették az első környezetvédelmi akcióprogramot és a következő év tavaszára ezt követte még további három. Természetesen ezt megelőzően vita alakult ki abban a kérdésben, hogy a környezet védelmének politikáját közösségi szinten vagy inkább tagállami szinten kell kezelni. A vélemények megoszlottak, azonban egyetértés alakult ki a tekintetben, hogy az Unió gazdasági céljainak megvalósítása indokolja a közös fellépést, ezért 1972. októberében, a Párizsban tartott csúcskonferencián sikerült megegyezni, így lendületet vett a közösségi jogalkotás. A Római Szerződés – mint már említettem – nem tartalmazott külön rendelkezéseket a környezetvédelemmel kapcsolatban, azonban a jogszabályok megalkotása csakis a Szerződés felhatalmazása alapján és azzal összhangban mehetett végbe.⁶

A Római Szerződés első átfogó módosítására 1986-ban került sor, amikor megalkották az Egységes Európai Okmányt. Ezzel megoldásra került a legitimációs probléma is, ugyanis a Római Szerződést kiegészítve a közösség politikáiról szóló Harmadik Részbe bele került a VII. cím, amely a környezetről szól.

Az Egységes Európai Okmány célja az egységes belső piac létrehozása volt, ezért szorgalmazta a jogharmonizációt és az akadályok progresszív felszámolását.

A 130. Cikkely az alábbi célokat határozta meg a Közösség környezettel kapcsolatos tevékenysége vonatkozásában: (a) a környezet minőségének megóvása, védelme és javítása, (b) az emberi egészség védelméhez való hozzájárulás, (c) a természeti erőforrások megfontolt és racionális hasznosításának biztosítása, (d) megelőző tevékenységet kell folytatni, (e) a környezeti károkat a keletkezésnél kell helyreállítani, (f) a szennyezőnek fizetnie kell, (g) a környezetvédelmi követelményeknek a közösség más politikáinak összetevő részét kell képezniük.⁷

A 130. Cikkely leszögezi: „A Tanács a Bizottság javaslatára az Európai Parlamenttel és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való tanácskozást követően, egyhangú döntéssel határozza meg, hogy a Közösség milyen tevékenységet folytasson. A Tanács az e §-ban meghatározott feltételek mellett határozza meg azokat a tárgyköröket, amelyekre vonatkozó döntések minősített többséggel hozandók.”

Community's tasks. The Commission declared in 1970 in its memorandum that an environment protection action program was necessary.⁵

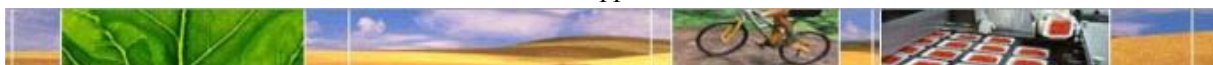
The Commission issued the first communication in 1971, the first environment protection action program, and another three programs were finished by next spring. Of course another debate was raised, i.e. whether the politics of environment protection should be handled on a Community level or on Member State's level. The opinions were different, but they agreed that a collective action was necessary to take for the realization of the Union's economy. Therefore a conference was held in October 1972 in Paris, where they managed to settle these issues. As a result the Community legislation started a new era. The Treaty of Rome – as above already mentioned – did not imply separate provisions in connection with the environment protection, but the creation of legal regulations might happen only by the authority of the Treaty and in accordance with it.⁶

The first comprehensive modification of the Treaty of Rome was introduced in 1986, when the SEA was created. The legitimating problem got to a solution with this, since the VII. Modification of the Treaty the environment protection got into the Third Part of the Community policies.

The aim of the SEA was creation of the inner market, promotion of the coordination of laws and progressive fight against the barriers.

Paragraph 130 defined the following aims in connection with the Community environmental activity: (a) the protection of the quality of the environment, protection and correction, (b) contributing to the protection of the human health, (c) the insurance of the deliberate and rational utilisation of the natural resources, (d) preventive activities, (e) it is necessary to restore the environmental harms by the formation, (f) the polluter has to pay, (g) the Community's other politics has to constitute the part of a component for the environment protection requirements.⁷

Paragraph 130 lays down: „The Council according to the Commission's proposal after consulting with European Parliament and Economic and Social Council Commission, determines what kind of activity should be carried out by the Community with unanimous decision. In this paragraph the Council defines the fields with their particular characteristics, of which decisions should be made by qualified



majority.”

Az ún. védelmi záradék rögzíti: „a 130. cikkely alapján közösen elfogadott védelmi szabályok nem akadályozzák meg, hogy bármely tagállam a jelen szerződéssel összeegyeztethető szigorúbb védelmi szabályokat tartson fenn, vagy vezessen be.”

The „defensive clause” declares: „the defensive rules accepted by paragraph 130 do not prevent that any Member States introduce or keep similar stricter defensive rules.”

A Római Szerződés 100. cikkelye maradt továbbra is hivatkozási alapként, azonban többek között kiegészült azzal, hogy „a Bizottság az 1. §-ban jelzett javaslataiban az egészségre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozóan a védelem magas szintjét veszi alapul.”

Paragraph 100 of the Treaty of Rome remained as basic reference, but was supplemented with the following sentence: „the Commission in its proposals takes high level of protection as a basis concerning health, safety, environment protection and consumer protection”.

A 10. cikkely 4. szakasza a tagállamokat felhatalmazza arra, hogy a közösségi eszközök helyett belső szabályait alkalmazzák és olyan nemzeti érdeké nyilvánítja a környezet védelmét, amely vonatkozásában el lehet térni a minősített többségi döntéstől.

The 4th section of paragraph 10 authorizes the Member States to apply their inner regulation instead of the Community devices, and declares the protection of the environment for national interest, where it is possible to step over the qualified majority by decision making.

A Tanács és a tagállamok kormányfői 1987-ben fogadták el a negyedik környezeti akcióprogramot. Különös hangsúlyt fektettek arra, hogy a közösségi politika más ágazataiba is integrálják a környezeti követelményeket, ezentúl a program tárgyalta a szennyező fizet alapelvet, az állami támogatás és a felelősség kérdéseit is.

The Council and the Prime Ministers of the Member States accepted the fourth environmental action program in 1987. A strange emphasis was laid on it, ie. the environmental requirements should be integrated into the other sections of the Community politics. Furthermore the program discussed the „polluter pays” basic principle, the issues of the national support and the responsibility.

A Maastrichti Szerződés további változásokat hozott a környezetvédelem területén, ekkor a fenntartható fejlődés elvét minden tevékenységre kiterjesztették és a Római Szerződés 2. cikkelye az alábbi résszel egészült ki:

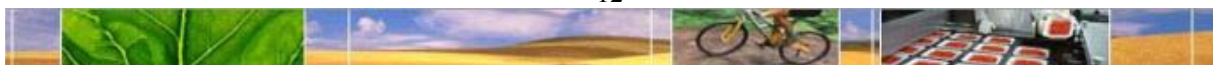
Maastricht Treaty brought additional changes in the environmental protection, ie. the principle of the sustainable development was extended over all activities, and 2. paragraph of the Treaty of Rome was supplemented by the following sentences:

„A Közösség feladata, hogy a közös piac és a gazdasági és pénzügyi unió létrehozásával... a Közösség egészében elősegítse a gazdasági tevékenységek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődését, a fenntartható és inflációmentes növekedést – amely tekintettel van a környezetre – a gazdasági teljesítés magas fokú egymáshoz közelítését, a foglalkoztatás és a szociális védelem magas szintjét, az életszínvonal és az életminőség növelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi összetartást és szolidaritást.”⁸

„The task of Community is obliged along with the establishment of the common market and financial union to support the harmonic and balanced development of the economic activities, the sustainable and inflation free increase – regarding the environment – and the high level approach of the economic fulfillment, the high level of employment and of the social protection, the increase and improvement of the living standards and the quality of life, and the economic and social solidarity between Member States.”⁸

A Maastrichti Szerződés több ponton módosította a Római Szerződést, így pl. a 130. cikkely tartalmazza a világméretű problémákkal foglalkozó nemzetközi szintű intézkedések elősegítését, kimondja, hogy nem nehezedhet aránytalanul nagy teher a gazdaságilag fejlettebb régiókra és rögzíti az elővigyázatosság alapelvét.

The Maastricht Treaty modified the Treaty of Rome at some points, ie. for example paragraph 130 implies the promotion of the measures on international level dealing with worldwide problems; it says, that harder disproportionately burden can not be put on the economically developed regions and it fixes the basic principle of a precaution.



A szubszidiaritás elvét már lefektette az Egységes Európai Okmány, azonban azt a Maastrichti Szerződés tette általánossá: „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás elvének megfelelően csak akkor és olyan mértékben intézkedik, ha a javasolt tevékenység célkitűzéseit a tagországok által nem lehet kielégítően megvalósítani, és a javasolt tevékenység nagyságrendjénél vagy hatásainál fogva jobban megvalósítható a Közösség szintjén.”

A döntéshozatali eljárás tekintetében is lényeges változásokat vezetett be a Maastrichti Szerződés. Az egyhangú szavazást felváltotta a minősített többségi döntés, így a Parlament eltérő véleménye esetén a Tanács egyhangú döntéssel alkothat jogszabályt ezen eljárás keretében. A 130. cikkely felsorolja, mely kérdések maradtak meg az egyhangú döntéshozatal körében, mely területeken szűkül a Parlament jogköre – a Gazdasági és Szociális Bizottsággal megegyező – előzetes konzultációra.

Az EK Bírósága jogosult lett – a Bizottság javaslatára – általányösszegű bírságot vagy pénzbüntetést kiszabni az ítéletét nem teljesítő tagállammal szemben.

Az 1992-es Maastrichti Szerződés által létrehozott három pillér közül az elsőbe helyezték el a környezet védelmét. Fontosnak tartották, hogy az egyes régiók közötti gazdasági-, társadalmi különbségekre feltétlenül figyelemmel kell lenni, nehogy aránytalan nagy teher zúduljon a kevésbé fejlett területekre. A jogszabályok végrehajtása és az ezt érintő pénzügyi háttér megteremtése a tagállamok feladata. Az 1995-ös essen Fehér Könyvben a hangsúlyt a közép-kelet-európai termékek biztonságára és a nem megfelelő környezetvédelemből származó versenyelőnyök megszüntetésére fektették.⁹ Valamint a GATT-WTO szabályok betartására ösztönözték a tagországokat és a csatlakozásra váró államokat egyaránt.

Az első négy akcióprogram végrehajtása során a Közösség 200 jogszabályt alkotott meg. A Tanács és a tagállamok kormányfői 1993. február hónapban fogadták el az ötödik környezetvédelmi akcióprogramot, amelyben kiemelték, hogy figyelemmel kell kísérni minden olyan tevékenységet, amelyek a természeti erőforrások kimerüléséhez vezethetnek, és kimondta, hogy ennek érdekében akár a társadalom magatartási szokásait is meg kell változtatni. Az akcióprogram külön szólt a közösség egészségét érintő kérdésekről, így az éghajlatváltozásról, a savasodásról, a légszennyezésről, a hulladékok kezeléséről, a vízkészletek fogyásáról és szennyezéséről.¹⁰

Az akcióprogram az alábbi területeknek tulajdonított

The SEA has already laid down the principle of subsidiarity, however the Maastricht Treaty declared it general: "On areas, which do not belong to the sole competence of the Community, according to the principle of the subsidiarity, it may take actions only, if it is not satisfactorily possible to achieve them on the level of the Member States, and it can be realized in a better way on the Community's level."

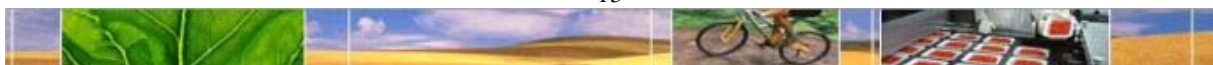
The Maastricht Treaty introduced essential changes in the decision making procedure. The unanimity was replaced by the qualified majority, ie. in the case of the Parliament's different opinion the Council may enact a law with a unanimous decision in the framework of this procedure. Paragraph 130 makes a list of those areas, which require unanimous decision, and in which areas the Parliament's jurisdiction could be narrowed to prior consultation in accordance with the Economic and Social Commission.

The ECJ was entitled – according to the Commission's proposal – to impose fine on Member States having not completed the conditions.

Maastricht Treaty in 1992 placed environment protection to the first pillar. It was found important that the economic and social differences of regions should play an important role, so that the less-developed areas would not take unbearable burden. The execution of the laws and creation of the financial background are tasks of the Member States. In the White Paper of Essen in 1995 the emphasis was laid on the safety of the Middle Eastern European products and on stopping of competitive advantages originating from the inappropriate environment protection.⁹ Furthermore they persuaded the Member States and other States waiting for the accession to keep the rules of GATT-WTO.

The Community created 200 measures in the course of the execution of the first four action programs. The Council and the Prime Ministers of Member States accepted the fifth environment protection action program in 1993, in which it was emphasized, Member States have to control activities that lead natural resources to exhaustion, and even the society's behavioral habits should be modified. The action program mentioned those issues that affected the Community, such as climate change, acidification, air pollution, treatment of wastes, decrease and pollution of water resources.¹⁰

The action program prescribed an outstanding role to



kiemelkedő szerepet: (a) fenntartható gazdálkodás a természeti erőforrásokkal, (b) a hulladékok integrált szennyezés-megelőzés és ellenőrzése, (c) a nem megújuló energiafajták fogyasztásának csökkentése, (d) jobb közlekedési-szállítási irányítás, (e) egységes intézkedés csomagok az urbanizált térségek környezetminőségének javítása érdekében, (f) közegészség és a biztonság javítása.

Az akcióprogram megvalósítása érdekében a Bizottság ad hoc párbeszédcsoportokat hívott össze.¹¹ Az Amszterdami Szerződést a tagállamok 1997. október hó 2. napján írták alá és ebben már konkrét célokat határoztak meg, amelyek a fenntartható fejlődés koncepciójára épültek.¹² A helsinki csúcstalálkozón (1999-ben) döntöttek a stratégia kidolgozásáról, amelyet 2001-ben a göteborgi csúcson jóvá is hagytak.

Legfontosabb célok: (a) az ágazati politikák erősítése, (b) megfelelő árak kialakítása, melyek jelzésértékűek az egyének és a vállalkozások számára, (c) tudományos és technológiai befektetések, (d) kommunikáció javítása, (e) unió bővítése, globalizáció.

Prioritások: (a) ágazati politikák széles körét átfogó cselekvés, (b) éghajlatváltozás korlátozása, a tiszta energia felhasználásának növelése, (c) környezetegészségügyi veszélyek előtérbe helyezése, (d) megfelelő gazdálkodás a természeti erőforrások tekintetében, (e) a közlekedési rendszer és területgazdálkodás javítása, (f) a szegénység és társadalmi kirekesztettség felszámolása, (g) a társadalmi előregedés gazdasági- és társadalmi hatásainak vizsgálata.¹³

A Római Szerződés 2. cikkelye annyiban módosult, hogy az Európai Közösség célja – többek között – a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének előmozdítása, valamint a környezet magas szintű védelme és minőségének javítása.¹⁴ Ezentúl a Tanácsnak és a Parlamentnek is kötelezettsége lett a védelem magas szintjének a célul tűzése. A környezeti követelményeket más politikai ágazatok elé helyezi és leszögezi, hogy minden politikának, tevékenységnek vizsgálni kell a környezetre gyakorolt hatásait.

Az Amszterdami Szerződés révén a döntéshozatali eljárás is egyszerűsödött, a környezeti jogszabályok megalkotásakor mellőzte az együttműködési eljárást és általánossá tette e területen az együttdöntési eljárást.

Az Amszterdami Szerződés külön rendelkezik arról, hogy minden tevékenység tekintetében szem előtt kell

the following areas: (a) maintainable farming with the natural resources, (b) the prevention and control of integrated waste-pollution, (c) the reduction of the consumption of the not renewed energy sources, (d) better traffic-transportation management, (e) uniform measure packets for urbanized areas in the interest of the correction of environment quality, (f) the correction of public health and the safety.

In the interest of the realisation of the action program the Commission invited ad hoc dialogue groups.¹¹ The Treaty of Amsterdam was signed on the 2th of October by the Member States, and actual aims were defined in it, which were founded on the concept of sustainable development.¹² On the meeting hold in Helsinki (in 1999), a development strategy was worked out and later it was approved at the Gothenburg meeting in 2001.

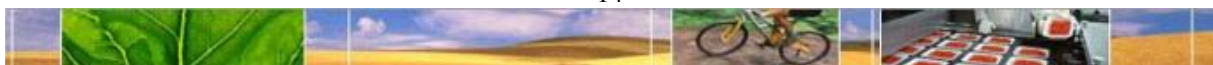
Most important aims are: (a) the strengthening of the sectorial politics, (b) the forming of suitable prices, which are signifying for the individuals and the undertakings, (c) scientific and technological investments, (d) the correction of communication, (e) a union's extension, globalization.

Priorities: (a) activity which comprehend sectorial politics, (b) the limitation of climate change the increase of use of clear energy, (c) spotlighting environmental hygiene dangers, (d) suitable farming considering the natural resources, (e) the correction of the traffic system and area farming, (f) liquidation of poverty and social differences, (g) the examination of economic and social effects of social ageing.¹³

Paragraph 2 of the Treaty of Rome was modified and the aims of the Community – among others – became the promotion of harmonic, balanced and sustainable development of economic activity, high-level protection of the environment and improvement of its quality.¹⁴ So the obligation of high level of the protection became the aim of the Council and the Parliament too. It prefers the environmental requirements to other political sections, and lays down firmly that it is necessary to examine the effects of all politics and activity to the environment.

The decision making procedure was simplified by the Treaty of Amsterdam; it ignored the cooperation procedure by the creation of the environmental rules, and made the co-decisional procedure general in this area.

The Treaty of Amsterdam declares specifically that it is necessary to emphasize the proportionality and the



tartani az arányosság és a szubszidiaritás elvét, illetve figyelemmel kell lenni az *aquis communautaire* követelményére.

A Kiotói Jegyzőkönyv aláírásakor 38 ország vállalt arra kötelezettséget, hogy a globális felmelegedésért felelős hat gáz kibocsátását csökkentik a 2008-2012-es időszakra és méghozzá az 1990-es szinthez viszonyítva átlagosan 5,2 %-os mértékben. A Jegyzőkönyv 2005. február 16-án lépett hatályba és ugyanazon év novemberére már 157 állam vagy regionális gazdasági integrációs szervezet csatlakozott hozzá. Az USA azonban mindebből kimaradt, de 2006-tól puhult e kérdésben.

Az Európai Tanácsnak A környezet büntetőjogi védelméről címet viselő egyezményét 2000. augusztus végéig 11 ország írta alá: Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Izland, Luxemburg, Svédország, Ausztria és Románia. Az egyezmény 9. §-a szerint „minden szerződő félnek ki kell alakítania olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik, hogy büntetőjogi vagy közigazgatási szankciókat avagy intézkedéseket alkalmazzanak olyan jogi személlyel szemben, akinek nevében az egyezmény 2. vagy 3. §-ában meghatározott valamely bűncselekményt a szervei vagy annak tagjai avagy más képviselői követtek el.” Ugyanitt került rögzítésre, hogy a jogi személy és a természetes személy felelősségre vonása nem zárja ki egymást, tehát együttesen is lehetséges.¹⁵

Jelenleg a Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogram (KAP) megvalósítása folyik, mely a „Környezet 2010: A jövőnk a mi választásunk” címet viseli és a fenntartható fejlődés koncepciójára épül.¹⁶ Különös figyelmet kap az éghajlatváltozás, a hulladék-gazdálkodás, illetve az egészségvédelem.

E programban 10 éves távlatra rögzítették a legfontosabb célokat és megjelölték azokat a területeket, ahol feltétlenül lépéseket kell tenni: (1) A végrehajtás erősítése a már meglévő jogszabályok tekintetében, (2) más közösségi politikába integrálni a környezetvédelmi szempontokat, (3) együttműködés mind a gazdasággal, mind a fogyasztói réteggel, hogy vegyék figyelembe a környezet védelmével kapcsolatos előírásokat és érdekeket, (4) az állampolgárok informálása és bevonása, hogy pozitív irányban változtassanak szokásaikon, (5) a területhasználati, földhasználati tervezés, illetve a menedzsment nagyobb figyelmet kell, hogy kapjon.

Az Unió környezet- és természetvédelmi előírásokat számos jogforrásban fellelhetjük, túlnyomórészt irányelvekkel találkozhatunk, amelyeket a nemzetek

principle of subsidiarity, and it is necessary to take into consideration the *aquis communautaire*.

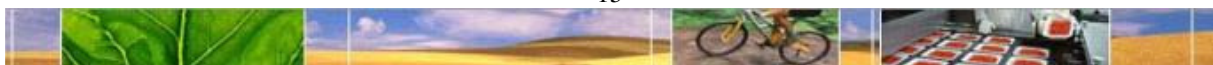
At the time of the signature of the Kyoto Protocol 38 countries took the obligation, that the emission of six gases responsible for the global warming would be going to be reduced during the period of 2008-2012 and compared to the level of 1990 by average 5,2%. The Protocol came into force on 16th February of 2005. In the same year in November, 157 States and regional economic integrational organizations joined it. However, the USA was left out from all these actions, though since 2006 it considered its point of view.

11 countries signed the Convention „About the criminal protection of the environment” until the end of August, 2000: Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Luxembourg, Sweden, Austria and Romania. The 9th paragraph of the Convention says that all Parties have to develop provisions which make it possible, that criminal or administrative sanctions shall be applied to organizations with legal entity, whose organs or members committed crimes written in Paragraph 2 and 3 of the Convention. It was declared also that the legal and natural person's responsibility don not exclude each other, they can be held responsible collectively.¹⁵

Currently the realization of the 6th Environmental Program is taking place (CAP), its title is: „Environment, 2010: Our future is our choice” and its main concept is sustainable development.¹⁶ The climate change, the waste management and the health care are the most important issues of it.

The most important aims were laid down for 10 years, and perspectives were marked where it was necessary to make inevitable steps: (1) the strengthening of the execution in the look of the legal regulations, (2) to integrate the environment protection viewpoints to other Community politics, (3) cooperation with the economy, and with the consumers, because they should take the regulations and interests related to the protection of the environment into consideration, (4) informing the citizens to make changes in their habits in a positive direction, (5) the area usage, leasehold planning, the management has to receive higher attention.

The regulation of the environment and natural conservation can be found in many sources, but there are mainly directives, which the nations must take



nem hagyhatnak figyelmen kívül.¹⁷ Valamint az állami jogalkotásnak határt szab a számos nemzetközi szabály is.¹⁸ Természetesen EU-tagságunkból eredően hazánkat jogharmonizációs kötelezettség terheli és egyébként is magában hordozza ennek szükségességét a rohamosan fejlődő technika, ipar, amely környezetünk még drasztikusabb károsítását eredményezheti. A magyar törvényhozás a fent írt követelményeknek igyekszik eleget tenni, vonatkozó jogszabályainak az elmúlt években nagy mértékben módosultak.¹⁹

into consideration.¹⁷ Furthermore the state legislation is hindered by international agreements. Of course because of the EU membership, Hungary takes the burden of law harmonization and it is also required by the rapidly developing technique and industry, which may cause the more dramatic devastation of our environment. The Hungarian legislation tries to meet these requirements; the regulation has recently been modified several times.¹⁸

Lábjegyzet

Footnotes

¹ Lásd az Éghajlati változásról szóló keretegyezményt és a Biológiai Sokféleség Egyezményt.

² BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, 2002, Osiris Kiadó, 485-487. pp.

³ „Ezek a jogszabályok- melyek a közösségi környezeti jog elő termékeinek tekintendők- az eltérő tagállami szabályozás harmonizációja keretében a kereskedelem előtti akadályok elhárításának céljával szabályoztak.” Lásd BÁNDI Gyula: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. Budapest, 1999, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 86. p.

⁴ Az első akcióprogramot a Tanács és a tagállamok kormányfői nyilatkozattal fogadták el, a többi már határozattal.

⁵ BÁNDI Gyula: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. Op. cit., 23-24. pp., 70-72. pp.

⁶ A jogalkotók általában a Szerződés 100. és 235. Cikkelyét jelölték meg hivatkozási alapként.

⁷ A szennyező fizet alapelvének gyakorlati alkalmazását nehezíti a gazdaságilag elmaradott régiók és a gazdaságilag fejlett területek közötti nagyfokú különbözőség. (BÁNDI Gyula: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. Op. cit., 88. p.), az Egységes Európai Okmány hangsúlyozza, hogy csökkenteni kell a kedvezőtlen adottságú régiók elmaradottságát.

⁸ A Brundtland-jelentés szerint a fenntartható fejlődés: „...fejlődés, mely úgy elégti ki a jelen nemzedékek igényeit, hogy az ne akadályozza a jövő nemzedékek képességét saját igényeik kielégítésében.”

⁹ LACZI Beáta: A környezet és a természet büntetőjogi védelmének nemzetközi és történeti vonatkozásai, a védelem jogszabályi alapjai. *Magyar Jog*, 2004, 4. szám, 203-210. pp.

¹⁰ POMÁZI István: Az Európai Unió környezetpolitikája és a szabályozás tendenciái. In: KERÉKES Sándor (szerk.): *Gazdaság és környezet – úton az Európai Unió felé*. Budapest, 1998, MTA, 29. p.

¹¹ Így pl. Konzultatív fórumot, az információcsere érdekében Megvalósítási Hálózatot, illetve Környezetpolitikai Felülvizsgáló Csoportot.

¹ The frame convention of climate changes and the Convention of Biological Variety.

² BÁNDI Gyula: *Környezetjog [Environmental Law]*. Budapest, 2002, Osiris Press, p. 485-487.

³ BÁNDI Gyula: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása [The Environmental regulation of the European Union]*. Budapest, 1999, Közgazdasági és Jogi Press, p. 86.

⁴ The first Action program was accepted by the Council and by the prime ministers of Member States with a declaration, the others were accepted with decisions.

⁵ BÁNDI Gyula: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása [The Environmental regulation of the European Union]*. Budapest, 1999, Közgazdasági és Jogi Press, pp. 23-24, pp. 70-72.

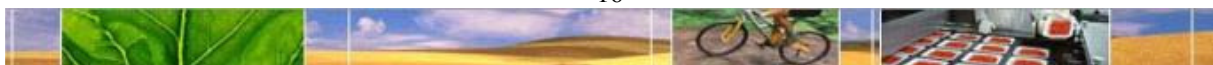
⁶ 100. és 235. titles of the Convention.

⁷ The practical application of the principle of polluter pays makes harder the life of economically backward regions and the intense distinctness between areas developed economically. (BÁNDI Gyula: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása [The Environmental regulation of the European Union]*. Budapest, Gazdasági és Jogi Press, p. 88), The SEA stresses that it is necessary to reduce the underdevelopment of the regions with an adverse condition.

⁸ According to the Brundtland meaning the sustainable development is: "...development, which fulfils the present generations' claims, that it does not hinder the ability of the coming generations in the satisfaction of their own claims."

⁹ LACZI Beáta: A környezet és a természet büntetőjogi védelmének nemzetközi és történeti vonatkozásai, a védelem jogszabályi alapjai [The measure bases of the environment and the international and historical concerns of the criminal protection of the nature, the protection]. *Magyar Jog*, 2004/4, pp. 203-210.

¹⁰ POMÁZI István: Az Európai Unió környezetpolitikája és a szabályozás tendenciái [European Union's environment politics and the



¹² LÁNG István: EU-csatlakozásunk környezeti szempontból. *Európai Tükör*, 1998. április, 11-20. p.

¹³ LÁNG István – FARAGÓ Tibor – SCHMUCK Erzsébet – ZOLTAI Nándor: Környezetvédelem Magyarországon és az EU-ban. *Európai Tükör, Európai Füzetek az uniós csatlakozásról*, különszám II. kötet, 1205-1221. pp. (A sorozat keretében 2004. május 1. előtt megjelent szakértői tanulmányok gyűjteménye két kötetben).

¹⁴ BÁNDI Gyula: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. Op. cit., 129. p.

¹⁵ GÖRGÉNYI Iлона: A környezetvédelmi büntetőjog aktuális fejleményei Európában. *Belügyi Szemle*, 2002, 10. szám, 45-47. pp.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002. számú döntésével fogadta el.

¹⁷ Pl. 75/442/EEC a hulladékokról, 79/409/EEC a vadon élő madarak védelméről, 92/43EEC a természetes élőhelyek és a vadon élő állatvilág és növényvilág védelméről. Jelentős: 2004/35/EK irányelv a környezeti felelősségről, a 2007/2/EK irányelv, amely a Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra kialakításáról szól. A 2008/50/EK irányelv a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról. Az ásványi nyersanyag- kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről. Stb.

¹⁸ Pl.: MARPOL-egyezmény, oslói egyezmény, Cítes-egyezmény (a veszélyeztetett növény- és állatvilág egyedeinek nemzetközi kereskedelméről), integrált szennyezési és megelőzési ellenőrzés (IIPC), A vándorló, vadon élő fajok védelméről szóló Bonni Egyezmény, EEC 259/93. irányelv a hulladék-szállításról, vállalatokon belüli környezetvédelmi szabályozás (EMAS), A nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen, mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló Ramsari Egyezmény.

¹⁹ Pl. büntetőjogi normáinkat a 2005. évi XCI. törvény módosította, a tényállások jelentős mértékben megváltoztak.

tendencies of the regulation]. In: KERÉKES Sándor (ed.): *Economy and its surround – towards to the European Union*. Budapest, 1998, MTA, p. 29.

¹¹ For example the consultative forum, being due to environment politics Control Group.

¹² LÁNG István: EU-csatlakozásunk környezeti szempontból [Our Accession to the EU from environmental aspects]. *Európai Tükör*, April 1998, p. 11-20.

¹³ LÁNG István – FARAGÓ Tibor – SCHMUCK Erzsébet – ZOLTAI Nándor: Környezetvédelem Magyarországon és az EU-ban [Environment protection in Hungary and in EU]. *Európai Tükör*, pp. 1205-1221.

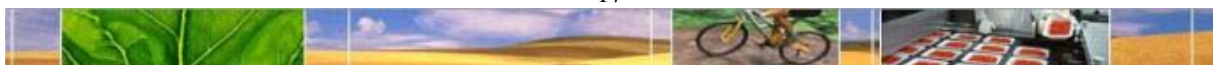
¹⁴ BÁNDI Gyula: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása [The Environmental regulation of the European Union]*. Budapest, 1999, Közgazdasági és Jogi Press, p. 129.

¹⁵ GÖRGÉNYI Iлона: A környezetvédelmi büntetőjog aktuális fejleményei Európában [The actual issues of environment protection criminal law in Europe]. *Belügyi Szemle*, 2002/10, pp. 45-47.

¹⁶ It was accepted by the Decision of 1600/2002. of the Parliament and Council.

¹⁷ pl. 75/442/EEC about waste materials, 79/409/EEC, 92/43EEC. Important: 2004/35/EC Directive about environmental responsibility, a 2007/2/EC Directive about the infrastructure inside the EU, 2008/50/EC.

¹⁸ For example the regulations of criminal law was modified by the Act XCI. of 2005.



dr. TÉGLÁSI András

egyetemi tanársegéd
Károli Gáspár Református Egyetem

Hogyan védi Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát?

**Avagy alkotmányossági aggályok az új egységes
mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetése
kapcsán**

Az Országgyűlés 2008. október 20-án fogadta el az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer, az úgynevezett SPS (*Single Payment Scheme*) bevezetéséről és működtetéséről szóló törvényt. Sólyom László köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében biztosított alkotmányossági vétőjogával élve a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt megküldte az Alkotmánybíróságnak, amelynek ilyenkor soron kívüli eljárásban kell döntenie az alkotmányellenesség vonatkozásában. A köztársasági elnök a részére kihirdetés céljából megküldött törvénynek azt a rendelkezését találta alkotmányossági szempontból aggályosnak, amely a történelmi bázis alapú támogatási mérték számításánál főszabályként a 2006. naptári évet jelöli ki bázis időszakként. Az államfő tehát nem az egész SPS-rendszer bevezetését tartja alkotmányellenesnek, sőt, indítványában külön ki is emeli, hogy a támogatási jogosultság, mint önálló vagyoni értékű jog megteremtése önmagában nem alkotmányellenes. Mi azonban ezzel nem értünk teljes mértékben egyet, és a későbbiekben részletezett, tulajdonvédelemmel összefüggő indokaink alapján ezt is alkotmányosan aggályosnak tartjuk.

Kérdés persze, hogy magáról a 2006-os bázis időszakról hogyan és milyen alapon fog döntenie az Alkotmánybíróság. Tanulmányunkban hangsúlyozottan a kérdés alkotmányossági oldalát vizsgáljuk, nem kívánunk belemenni a döntés társadalmi, gazdasági és szociológiai hatásaiba (mint ahogy az Alkotmánybíróság is kizárólag az alaptörvényre tekintettel kell meghozza döntését, és nem mérlegelhet egyéb, társadalmilag hátrányos következményeket).

Az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló törvény az Európai Unió Tanácsának 1782/2003/EK rendeletében bevezetett egységes támogatási rendszer magyarországi alkalmazásának feltételeit állapítja

András TÉGLÁSI

university assistant
University of Gáspár Károli

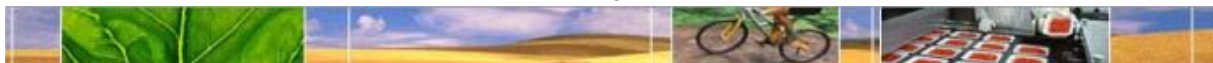
How is property ownership guaranteed constitutionally in the field of agriculture?

**Some misgivings of constitutionality in relation to
the introduction of the new Single Payment
Scheme**

On 20 October 2008 the Hungarian Parliament adopted the Law on the Introduction and Operation of the Single Payment Scheme to Agriculture, the so-called Single Payment Scheme (SPS). *László Sólyom*, President of the Republic of Hungary, exercising his right of veto laid down in the § 26 (4) of the Constitution, i.e. sending over the adopted but still not published Law to the Constitutional Court, which should make decision about the unconstitutionality in special order in such a case. The President found the provision of the new Law sent to him for publishing disquieting, which provision appoints the marketing year 2006 as a representative period as main rule for the calculation of the subsidy on the historical base. Consequently, the Head of the State regards not the whole SPS as disquieting from the viewpoint of constitutionality and moreover he especially highlights in his proposal that the right for assistance, as a self-contained right of property nature is not unconstitutional in itself. We do not agree completely, however, with this position and we found it also disquieting in the viewpoint of constitutionality on the base of our arguments connected to the protection of property ownership set out in details below.

The question is, what kind of decision the Constitutional Court takes about the representative period of the marketing year 2006 and what is the base thereof. We put emphasis only to the constitutionality of the issue, we do not wish to go into details about the social, economic and sociological effects of the decision in our study (as the Constitutional Court should make decision regarding only the Constitution and it should not consider any other consequences being prejudicial to the society).

The Law on the Introduction and Operation of the Single Payment Scheme (SPS) defines the conditions of the application of the Single Payment Scheme introduced in the Regulation (EC) No 1782/2003 in Hungary. There is no compulsion from the side of the

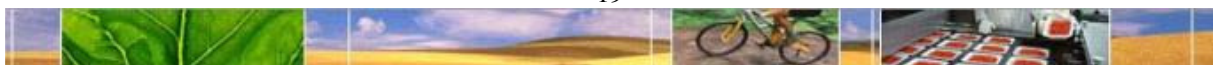


meg. Az SPS-rendszer bevezetésére jelenleg nincs uniós kényszer, sőt Brüsszel az új tagállamok esetében 2013-ig nem is igazán ajánlja az átállást. Ellenkező esetben ugyanis az Alkotmánybíróságnak most már ténylegesen is szembesülnie kellene az alkotmányi és a közösségi jogi normakonfliktus problematikájával.¹ Sólyom László indítványa is kiemeli azonban, hogy ugyan az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer alapvető konstrukciója a közösségi jogból származik, az ilyen tartalmú szabály megalkotása azonban nem közösségi jogi kötelezettség, hanem az Országgyűlés önálló, szabad döntése. Megítélésünk szerint azonban inkább a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozna annak eldöntése, hogy maradunk-e az eddigi SAPS (*Single Area Payment Scheme*) rendszerénél, vagy áttérünk az SPS-rendszerre. Alkotmányjogilag már véleményünk szerint az is kérdéses, hogy az új támogatási rendszerre való áttérést miért kell(ett) egyáltalán törvényi szinten szabályozni, ez ugyanis egy *par excellence* rendeleti szintű szabályozási kérdésnek tűnik.

A két támogatási rendszer, az SAPS és az SPS között az alapvető különbség abban jelenik meg, hogy az előbbinél, azaz az SAPS-rendszerénél az agrártámogatások döntő része termelési kötelezettség nélkül jár. A gazdálkodót megillető támogatás nem önálló vagyoni jog, és minden esetben a föld használóját illeti meg. Amennyiben a tulajdonos a termőföldjét eladja, vagy a bérlő visszaadja a termőföldet a tulajdonosnak, akkor a föld után járó támogatást is elveszíti, és az onnantól kezdve az új használat fogja megilletni. Az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló törvény, az úgynevezett SPS-rendszer a termőföld utáni közösségi agrártámogatás igénybevételeire való jogosultságot önálló vagyoni joggá alakítja át, és ez alapján a támogatás jogosultja az, aki 2006-ban bármilyen jogcímen földhasználó volt és támogatást igényelt. A támogatás tehát ettől kezdve ténylegesen fizikailag is elválik a termeléstől. A támogatási jogosultság innentől forgalomképesé válik, azaz a föld használója a gazdálkodó területtel vagy terület nélkül is eladhatja.² A mezőgazdasági támogatás ez esetben is két részből áll: a területalapú 'regionális' átalánytámogatásból és 'a történelmi komponensből'. A brüsszeli források 57 százalékát regionális, 37 százalékát történelmi támogatásként osztaná ki a kormány az SPS keretében. A támogatás mértékében nincs nagyságrendi különbség az SAPS és az SPS között.

EU to introduce the SPS; furthermore Brussels actually does not suggest the change over to it until 2013 in the case of new Member States. On the contrary, the Constitutional Court should come up against the problems of the conflict between the norms of the Constitution and those of the Community.¹ The proposal of László Sólyom highlights, however, that although the basic construction of the Single Payment Scheme of the agriculture derives from the Community Law, but the creation of a legal rule of such content does not pertain to the obligations of the Community Law but to those of the independent free decisions of the Parliament. Nevertheless, we consider that the decision whether to keep to the existing Single-Area Payment Scheme (SAPS) or to change over to the SPS could rather pertain to the discretion of the Minister of Agriculture and Rural Development. We consider questionable in the viewpoint of the constitutionality even the fact that the transition to the new system of subsidy should be regulated on the level of law at all, because it seems *par excellence* to be a question of regulation on the level of decree.

The basic difference between the two systems of subsidy, i.e. the SAPS and SPS is that the prevailing part of the subsidy to the agriculture does not involve obligation of production in the former system, i. e. in the SAPS. The subsidy being due to the farmer is not a separate property interest and it is due to the user of the agricultural land in any case. Should the owner sell his or her agricultural land or should the tenant return the agricultural land to the owner, he or she loses the subsidy being due for the agricultural land as well, and that is due to the new user from that moment on. The Law on the Introduction and Operation of the Single Scheme of Subsidy of the Agriculture, the so-called Single Payment Scheme (SPS) transforms the right to the utilization of Community assistance for the agricultural land into an independent property interest and the person entitled to the assistance is that on its base who was user of an agricultural land under any title and requested subsidy in 2006. Consequently, the subsidy is in fact physically separated from the production from this moment. The right to the subsidy becomes negotiable from this moment, so the user of the agricultural land can sell it either together with the land or without it.² The subsidy to the agriculture consists of two parts also in this case, the first part is the "regional" flat rate based on the territory, the second part is the "historical component". The Government would distribute 57 per cent of the resources originating from Brussels as regional assistance and 37 per cent of them as historical one in the framework of the SPS. There is no significant difference in the extent of assistance between the systems SAPS and SPS.



Érdekes lehet az Alkotmánybíróság döntése, amelynek végkimenetele jelen pillanatban még nem jósolható meg. A bíróság korábbi gyakorlata viszonylag kevés támpontot nyújthat a kérdés eldöntéséhez. A termőföldekkel kapcsolatos legjelentősebb határozatait az Alkotmánybíróság a '90-es években hozta meg. Közismert, hogy a rendszerváltozást követően a szocialista állami gazdaság lebontásában, a korábbi társadalmi tulajdon újraelosztásában és a tulajdonviszonyok újrendezésében tevékeny részt vállalt az Alkotmánybíróság is. Ennek eredményeként a mezőgazdasági kollektív tulajdon jelentős túlsúlyának felszámolásával, illetve megszüntetésével kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok révén a taláros testületnek – a jogalkotó által – gyakorlatilag újra kellett alkotnia az egész magántulajdoni rendet. Magyarországon – például a Szovjetuniótól eltérően – a termőföldek nem állami, hanem szövetkezeti tulajdonként kerültek a közösség tulajdonába (mint társadalmi tulajdon), de a földek államosítása egyébként nemcsak hazánkban, hanem Lengyelországban és Jugoszláviában is elmaradt.³

A termőfölddel, mint sajátos tulajdoni tárgygyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban⁴ foglalkozott a legbehatóbban. Érdekes, hogy az alkotmányossági vizsgálatot akkor az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény tekintetében a köztársasági elnök attól az Alkotmánybíróságtól kérte,⁵ amelynek akkori elnöke éppen a most köztársasági elnökként az SPS kapcsán előzetes normakontrollt kérő Sólyom László volt.

Az Alkotmánybíróság e határozatának indokolásában – korábbi határozataira utalva – kifejtette, hogy az Alkotmány gazdaságpolitikai szempontból semleges, az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le.⁶ Az Alkotmánynak ezt a gazdaságpolitikailag semleges álláspontját a német gyakorlat kezdeti álláspontjából vette át a magyar Alkotmánybíróság, nem követve azonban a későbbi jogirodalmi változásokat. A ma uralkodó vélemény ugyanis ennek megfelelően az, hogy az Alkotmány nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett.⁷ Azaz az Alkotmány szövegéből kiindulva a támogatási rendszer alkotmányosságának kérdése nem vezethető le.

Az Alkotmánybíróság az említett határozatában azt is figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jóság volta (a föld ugyanis, mint természeti

The decision of the Constitutional Court about the issue cannot even be predicted. The former jurisprudence of the Court can give relatively few bases to decide the problem. The Constitutional Court made its most important decisions concerning the agricultural land in the nineties. After the changing of the social system, the Constitutional Court played an important role in the break-down of the socialist State's economy, in the redistribution of the former collective property and in the rearrangement of the ownership relations after the change of the social system. As a result of this, the Constitutional Court had to re-create practically the whole order of private property in Hungary cooperating with the legislative body through the decisions of the Constitutional Court relating to the elimination or to the liquidation of the significant majority of the collective property in agriculture. In Hungary the agricultural lands became the property of the community (as collective property) not as State property, but as cooperative property, differently from the way e. g. in the Soviet Union, and the nationalization failed to take place not only in our country but also in Poland and Yugoslavia.³

The Constitutional Court looked most thoroughly into the matter of the agricultural land as a special object of property in its decision 35/1994. (VI. 24.) AB.⁴ It is interesting to note that the President asked that Constitutional Court⁵ for the examination of constitutionality of the law having already been adopted by the Parliament but still not published at that time, when the President thereof was László Sólyom, who is now President of the Republic asking preliminary norm control in relation to the SPS.

In the reasons to this decision The Constitutional Court declared, referring to its former decisions, that the Constitution is impartial from the viewpoint of the economic policy and neither the extent or the force nor the inhibition of the intervention of the State can be derived directly from the Constitution.⁶ The Hungarian Constitutional Court took over this impartial position of the Constitutional Court with regard to the economic policy from the initial standing-point of the German practice, but it did not follow the later changes of the legal literature. There is a currently prevailing opinion in compliance with it that the Constitution does not bind itself to any content model of the market economy.⁷ Consequently, the question of constitutionality of the subsidy system cannot be derived directly from the text of the Constitution.

The Constitutional Court also considered the fact in the above mentioned Decision that the particular natural and property characteristics of the land, in particular its finite character (the land as a natural



tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesíti meg.

A termőföld tehát – az Alkotmánybíróság által is elismerten – sajátos jószág. Ezek a termőfölddel kapcsolatos körülmények azonban – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését. Kérdés tehát, hogy indokolja-e kellő közérdek az SPS támogatási rendszerre való áttérést akkor, amikor ezt még az Unió sem teszi jelenleg kötelezővé.

Az Alkotmánybíróság már korábban is kimondta, hogy sajátosságai folytán a földtulajdonnak más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi kezelése adott vonatkozásban indokolt.⁸ Mivel a termőföld véges jószág, a rá vonatkozó tulajdon szociális kötöttségei szükségképpen kapcsolódnak az állaghoz, a területi kiterjedtséghez és az értékhez. Érdekes egyébként, hogy a termőföldtulajdon tekintetében alkotmányi szinten az olasz alkotmány még jelentősebb korlátozásokat is lehetővé tesz, amikor kimondja, hogy a föld ésszerű kihasználása és a méltányos társadalmi körülmények kialakítása érdekében a törvény kötelezettségeket ró és korlátokat állapít meg a földtulajdonra, tartományonként és mezőgazdasági övezetenként megszabja a földterület nagyságának felső határát, előmozdítja és kötelezővé teszi a talajjavítást, a nagybirtokok átalakítását és a termelő egységek rekonstrukcióját; segíti a kis- és középgazdaságokat.⁹

A köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz benyújtott előzetes normakontroll iránti indítványában hivatkozott arra, hogy a támogatási jog teremtéstől elvonatkoztatott önállósítása – aminek következtében a bázisjogosultsággal rendelkező az uniós forrás döntő részét akkor is megkapja a gazda, ha semmit nem termel – csökkenti a haszonbérbe adott termőföldek forgalomképességét és forgalmi értékét, amellett, hogy a termőföld piaca és megfelelő ára a hosszú időszakon keresztül mesterségesen visszatartott ingatlanforgalom miatt még nem alakulhatott ki. Erre az Alkotmánybíróság már az említett 1994-es határozatában is utalt.

Ha az SPS bevezetését tulajdonvédelmi szempontból közelítjük meg, vagyis hogy ezáltal közel kétmillió földtulajdonos helyzete „lehetetlenül el”, akkor

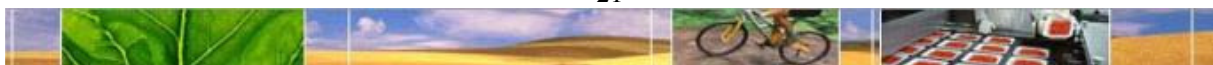
object is available only in a limited extent; it cannot be multiplied or replaced by any other object), its indispensability, ability to renew, particular sensitiveness to risk and low profit earning ability embody the specific social constraints of the land property.

The Constitutional Court considers agricultural land to be a special object. These circumstances relating to the agricultural land may support the enforcement of public interest against the proprietor's rights, according to the viewpoint of the Constitutional Court. The question may arise, whether public interest provides the necessary ground to change over to the system of SPS at the current time point when even the Union still does not make it obligatory.

In addition, the Constitutional Court has already declared earlier that the legal treatment of the land property differing from those of other objects of property was justified⁸ in a certain relation, due to its specific characteristics. As the agricultural land is a finite object, the social constraints of the ownership relating to it are necessarily bound to its condition, territorial extension and value. It is an interesting fact that the Italian constitution enables the introduction of more important constraints with regard to the agricultural land property at the constitutional level declaring that the law imposes obligations upon and defines limitations to the land ownership for the purposes of rational utilization and formation of equitable social circumstances, it prescribes the upper limit of the owned land area in each region and agricultural zone, promotes and makes obligatory the amelioration of the soil, the transformation of the large estates and gives assistance to the small or medium sized farms.⁹

The President of the Republic referred to the fact in his proposal for preliminary norm control submitted to the Constitutional Court that treating the right to subsidies independently from the production, in consequence thereof the owner having the fundamental right receives the prevailing part of the subsidy originating from the Union even if he or she does not produce anything, reduces the negotiability and the market value of the leased agricultural lands in addition to the fact that the market and adequate prices of agricultural lands still could not be established due to the fact that trade in real estate was artificially withheld for a long time. The Constitutional Court referred to this fact already in its above mentioned Decision of 1994.

Regarding the introduction of the SPS from the viewpoint of the protection of property ownership, which involves that nearly two million land owners

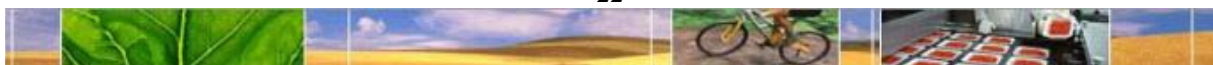


(alkotmány)jogi szempontból a hivatkozási alap az lehet, hogy a tulajdoni jogviszony olyan fontos részjogosítványai, mint a rendelkezés, használat és hasznok szedésének jogai sérülnek.¹⁰ Ezek sérelme azonban minden bizonnyal kevés alapot szolgáltatna az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 13. §-ban megfogalmazott tulajdonhoz való jog sérelmének megállapításához, ugyanis a bíróság kialakult gyakorlata szerint a polgári jogi tulajdonfogalom klasszikus részjogosítványai nem azonosíthatók a tulajdon alkotmányi fogalmának lényeges tartalmával, amelynek korlátozását az alkotmány a 8. § (2) bekezdésében az alapjogok vonatkozásában tiltja. Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezek a jogosultságok korlátozhatók anélkül, hogy a korlátozás a tulajdonhoz való jog, mint alapjog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütközne.¹¹ Jelen eset is igazolja azonban azt az álláspontunkat, mi szerint továbbra is szükségesnek tartjuk a tulajdon hagyományos részjogosítványainak (azaz a birtoklás, használat és rendelkezés jogának), mint ezen alapjog *lényeges tartalmának* fenntartását, mely az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint még törvénnyel sem korlátozható.¹² Ebben az esetben ugyanis akár annak alapján is megállapítható lenne az új támogatási rendszer alkotmányellenessége, hogy az nem magát a tulajdonost, hanem pusztán annak használóját illeti meg. Mindezt a köztársasági elnök alkotmányossági vétójának keretében ugyan nem kifogásolta, mi azonban ezt is aggályosnak tartjuk, hiszen ezáltal a tulajdonost anélkül fosztja meg a saját tulajdonához (földjéhez) kapcsolódó vagyoni jogosultságtól (vagyis a támogatástól), hogy arról ő maga lemondott volna (illetve egyáltalán lehetősége lett volna ez ellen valamit tennie). Az Alkotmány ugyanis a tulajdonjogot – ahogy erre az Alkotmánybíróság is rámutatott –, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos materiális alapját és biztosítékát részesíti alapjogi védelemben.

Az Alkotmánybíróságnak ez az álláspontja, a tulajdon úgynevezett funkcionális koncepciója nem tekinthető *novumnak* a nemzetközi jogösszehasonlítást tekintve. Azáltal, hogy a taláros testület a saját gyakorlatába is behozta a tulajdonnak ezt – az eredetileg *John Locke*-től származó majd a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában is meggyökeresedő¹³ – felfogását, a tulajdonhoz való jogot az alapjogok rendszerében – a német gyakorlathoz hasonlóan – olyan sajátos szereppel ruházta fel, amely az egyén számára szabadságot biztosít a vagyoni jogosultságok terén, és ezáltal lehetővé teszi az élet saját életviszonyainak önálló, felelős alakítását.¹⁴ Mindezek alapján az alkotmányjogilag tulajdonként védendő jogosultságok körét is a tulajdon eme funkciójának figyelembe vételével kell megállapítani, azaz az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon

get into an “unviable position” in consequence of it, then as base of reference could be used that important partial rights of the owner’s legal relationship such as the right to dispose, the right to use and the right of usufruct (making profit) would be damaged.¹⁰ The infringement of these rights surely would not, however, provide sufficient base for the Constitutional Court to establish the infringement of the right to the property as formulated in the §13 of the Constitution, because the classic partial rights of the civil law concept of property ownership cannot be identified with the substantial content of the constitutional concept of property ownership; the restrictions thereof are forbidden in the § 8(2) of the Constitution in relation to the fundamental rights. Consequently, these rights can be limited without being contrary to the prohibition of the limitation of the substantial content of the right to property as a fundamental right.¹¹ The present case also proves our viewpoint that we feel it necessary to keep the traditional partial rights of ownership (i. e. the rights to dispose, use and possess) as *substantial content* of this fundamental right, which cannot be limited even by law, in virtue of the § 8(2) of the Constitution.¹² The unconstitutionality of the new system of subsidy could be established even on the base of the fact that it is due not to the owner him- or herself but merely to the user. Although the President of the Republic has not taken objection to all this, but we think it perilous, because the owner can be deprived of property interest (i. e. the subsidy) connected to its own property (his or her land) without that he or she waived it (or he or she could to do anything against that), because the Constitution grants protection to the right of ownership as a fundamental right as the traditional material base and safeguard of the individual freedom of acting.

This standing-point of the Constitutional Court, the so-called functional concept of the property cannot be regarded as a novelty in international comparative law. The fact that the Constitutional Court introduced this concept of the property first originating from *John Locke* then having become established also in the practice of the Federal Constitutional Court of Germany¹³ empowered it with a special role, similarly to that in the German practice, which gives freedom to the person in the field of property rights and enables the independent, responsible formation of life.¹⁴ The extent of rights to be protected as property by the constitutional law should be established considering also this function of property on the basis of all the above mentioned facts, i. e. the constitutional protection should follow the changes of the social role of property in such a way that it could fulfill the same



társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen, személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is.¹⁵ Itt egyértelműen erről van szó, hiszen a támogatás, mint a földtulajdonhoz kapcsolódó önálló vagyoni jog nélkül a tulajdonos cselekvési autonómiája is könnyen veszélybe kerül(het), így indokoltnak tartanánk ezt a jogsultságot is az alkotmányos tulajdonvédelem körébe sorolni.

A 2006-os bázisidőszak bevezetését az államfő a jogbiztonság követelményére alapozva tartja alkotmányellenesnek. Sólyom László szerint ugyanis a jogbiztonság megkövetelné, hogy a földtulajdonosok a földjük haszonbérbe adásakor tisztában lehessenek annak következményeivel, és ennek megfelelően szerződjenek. A törvény ennek a követelménynek nem felel meg, s ezzel sérti a jogbiztonságot. Amennyiben az Alkotmánybíróság helyt adna ennek az érvelésnek, úgy határozatát gyakorlatilag hasonló elvi alapokra is helyezhetné, mint néhány héttel korábban, a közterületek parkolási célú igénybevételeért fennálló díjfizetési kötelezettségeket érintő Pp-módosítás alkotmányellenességének tárgyában hozott határozatát. Ebben a 2/2009. (I. 23.) számú AB határozatban az Alkotmánybíróság az említett törvényi rendelkezést azon az alapon semmisítette meg, hogy az a jogállamiság¹⁶ alapelvéből levezetett jogbiztonság és a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma követelményébe ütközik. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát a tételes jogban megfogalmazó rendelkezést – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (1) bekezdése – az Alkotmánybíróság `alkotmányos jellegű szabálynak` tekintette,¹⁷ és már a 25/1992. (IV. 30.) számú határozatában megállapította, hogy a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák; továbbá, hogy meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből vezette le azt a jogalkotói kötelezettséget is, amely szerint a jogszabályokat olyan időben kell kihirdetni, illetve hatályba léptetni, hogy annak alkalmazására a jogszabály címzettjei kellő időben felkészülhessenek. Jelen esetben a jogszabály címzettjeinek, vagyis a termőföld tulajdonosoknak nemhogy a `kellő idő`, hanem egyetlen perc sem állt rendelkezésre a felkészüléshez.

task of protection. In the case of the protection of individual autonomy, the property protection as a fundamental right comprises also the rights of property formerly taking over the role of the property ensuring personal autonomy, as well as rights based on public law.¹⁵ Here, the same problem arises, as the freedom of acting of the owner can easily be exposed to danger without subsidy as independent property interest connected to land property, so we should regard it as necessary to include this right into the scope of constitutional protection of property ownership as well.

The Head of the State regards the introduction of the base period of 2006 as contrary to the constitution on the basis of the requirement of the legal certainty. According to the opinion of László Sólyom legal certainty would require that land owners could see clearly the consequences when they lease their lands and could conclude the appropriate contracts. The law does not comply with this requirement and infringes the legal certainty in this way. If the Constitutional Court grants this argumentation, it could base the decision practically on fundamental principles similar to those underlying the decision on the unconstitutionality of the modification of civil process concerning obligations of payment of fee for the usage of public areas for parking some weeks ago. The Constitutional Court annulled the aforementioned provision of law in its decision 2/2009. (I. 23.) AB on the ground that it is contrary to the requirements of the legal certainty derived from the basic principle of the constitutionality¹⁶ and to that of the prohibition of legislation with retroactive effect. The Constitutional Court regarded the provision § 12(1) of the Law XI of the year 1987 on the legislation establishing the prohibition of the legislation with retroactive effect in the statutory law as “a rule of constitutional character”¹⁷ and it established already in its decision 25/1992 (IV. 30.) that the legal certainty is one of the important components of the constitutionality, which requires among others that the rights and obligations of the citizens shall be regulated by legal rules published in a way as defined by law and being accessible to everybody, as well as that it should be made possible for the citizens to adjust their behavior to the prescriptions of the laws. The Constitutional Court derived also the obligation of the legislator from the principle of constitutionality that legal rules should be published, as well as entered into force in adequate time so that the addressees could be prepared to apply it in right time. In this case the addressees of the legal rule i. e. the owners of agricultural lands did not have a minute for the preparation instead of adequate time.



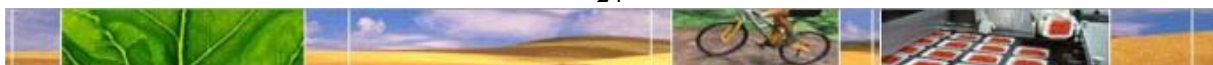
A jogbiztonság alkotmányos követelménye valóban magában foglalja a bizalomvédelem elvét is, s ezáltal korlátot szab a jogalkotó alakító beavatkozásának a fennálló, tartós jogviszonyokba. Az Alkotmánybíróság mindegyik, erre vonatkozó döntésében hangsúlyozta, hogy az alkotmányos határvonal egyrészt a jogalkotó cselekvési szabadsága, másrészt a címzetteknek a szabályozás állandóságához, vagy kiszámítható, a felkészülésre kellő időt hagyó megváltoztatásához fűződő, védendő érdeke között csak esetről esetre, a mindenkori ügy körülményeit mérlegelve húzható meg. Ezzel a megállapításával az Alkotmánybíróság is számot vetett azon ellentmondással, hogy ebben a kérdésben éppen a jogbiztonság nem szolgálható másként, mint eseti mérlegeléssel. A bizalomvédelem határai eszerint az eseti döntések hosszú sorából rajzolódnak ki, illetve azokból a módszertani szempontokból, amelyeket az Alkotmánybíróság mérlegelése során rendszeresen alkalmaz. Ilyen – immár állandósult – módszere az Alkotmánybíróságnak, hogy különbséget tesz a hosszú, illetve a rövid távra szóló kedvezmények között, s a rövid, belátható bizalmi idő alapján fokozott védelmet nyújt. Ugyancsak állandó gyakorlata az Alkotmánybíróságnak, hogy a folyamatban lévő jogviszonyokra vonatkozó szabályozásnál a bizalomvédelem megkövetelheti bizonyos átmeneti szabályok (időszak) beiktatását is.¹⁸

Az SPS-rendszer 2008. október 20-án történő elfogadása a 2006-os év, mint bázisév megadásával nyilvánvalóan nem felel meg a jogbiztonság alkotmányos követelményének, ezért megítélésünk szerint (is) alkotmányellenes.

A jogbiztonság szempontjából még az a kérdés merül fel, hogy indokolja-e kellő közérdek a 2006. év mint bázis időszak megjelölését. A 2006-os bázisév megjelölése szemben áll az uniós gyakorlattal, amely általában három évet (2000-2002) szokott alapul venni. Maga a Tanács már említett 1782/2003/EK rendelete is ezt a három évet jelöli meg bázisidőszakként.¹⁹ Az újonnan csatlakozó államok vonatkozásában azonban a Rendelet eltérő szabályokat állapít meg, és számukra a Rendelet nem is határoz meg bázisidőszakot. Mindezek alapján megítélésünk szerint a 2006. bázisév bevezetését nem indokolja kellő közérdek. A 2006-os bázisidőszak bevezetésének azonban megvan az a veszélye, hogy ha 2006-ban nem a tulajdonos használta a földet, hanem egy másik személy, aki azonban a későbbiekben felhagy a további mezőgazdasági tevékenységgel, a támogatás akkor is őt fogja megilletni, míg a föld új bérlője ilyen támogatásban már nem részesülhet, így szinte teljes mértékben ellehetetlenül. E jogszabályi rendelkezés alapján a

The constitutional requirement of the legal certainty actually comprises also the principle of the protection of reliance and limits the intervention of the legislator forming the existing long-lasting legal relations. The Constitutional Court emphasized in each of its decision relating to that matter, that the constitutional border can be drawn between the freedom of activity of the legislator on one hand and the interests of the addressees to the permanence or to the change giving adequate time for the preparation, which should be protected, on the other hand only considering the circumstances of each current case. The Constitutional Court realized the contradiction through this conclusion that the legal certainty cannot be served in any other way, only by consideration of each case. The limits of protection of reliance are established from a long series of decisions in individual cases, as well as from the methodological viewpoints regularly used by the Constitutional Court in this way. One of such methods having already become permanent of the Constitutional Court is that it makes distinction between the short time allowances and the long-lasting ones, and it grants increased protection on the basis of the short conceivable time of legal reliance. The Constitutional Court has another permanent practice that the protection of reliance can require also the inclusion of certain rules or time periods of transition¹⁸ in the regulation of the cases being in progress.

There is another problem in relation to legal certainty whether there is sufficient public interest to justify the appointment of 2006 as representative period. The appointment of the representative period of 2006 is contrary to the practice of the Union, which takes usually three years (2000 to 2002) as base. The above mentioned Regulation 1782/2003/EC of the Council itself also appoints these three years as representative period.¹⁹ The Regulation establishes, however, different rules in relation to the newly accessing States, and it does not prescribe a representative time period, either. We consider on the basis of all the above mentioned facts that no necessary reasons based on public interest are given to the introduction of the year 2006 as representative period. The introduction of the representative period of 2006 involves, however the danger that if another person used the land in 2006 instead of the owner, and he or she abandons the agricultural activity later, nevertheless the subsidy is due to him or her, while the new tenant of that land cannot receive such



2006-ot követően vásárolt termőföldek után a támogatás ahhoz kerül, aki azt a földet 2006-ban megművelte annak ellenére, hogy a vevő még 2007-ben nem tudhatta, hogy egy későbbi jogszabály miatt ezáltal utólagosan hátrányos helyzetbe fog kerülni. Tanka Endre egyetemi tanár szerint: „az új rendszer a földtulajdont a támogatási jogosultsággal együtt végérvényesen megszerző mai nagyüzemeknek kedvez. Magyarországon 1,8 millió földtulajdonos ad bérbe hárommillió hektárt néhány ezer vállalkozásnak; az áttérés fő haszonélvezői pedig ez utóbbiak lehetnek.”²⁰

subsidy and gets into fast unviable situation in this way. Pursuant to this provision of legal regulation the subsidy is due to the persons cultivating the land in 2006 also in the case of the lands purchased after 2006 regardless to the fact that the buyer had not known in 2007 that he or she would have got into a disadvantageous situation in that way because of a legal rule issued later. Endre Tanka university professor declared about the situation that "the new system gives advantage to the new large-scale enterprises finally acquiring the land ownership together with the right to subsidies. There are 1.8 millions of land owners leasing out three millions of hectares of land to some thousands of enterprises; the later ones may be the main beneficiaries of the transition.”²⁰

Mindezek mellett az államfő aggályosnak találta azt is, hogy a törvény hátrányosan érinti azokat a mezőgazdasági termelőket, akik 2006 után léptek piacra, vagy szereztek új termőterületet. Az államfő indítványa szerint ugyanis a 2006. évben támogatást igénybe vevőkhöz képest az eltérő támogatási jogosultság miatt az újabb piacra lépett termelők versenyhátrányba kerülnek, ami akár megalapozhatja az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét is. Mi azonban a 2006-os bázisév alkotmányellenességét ezen az alapon – figyelemmel a taláros testület eddig kialakult gyakorlatára – nem tartjuk megállapíthatónak. A hátrányos megkülönböztetés tilalma ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlatában azt jelenti, hogy az állam az azonos típusú jogviszonyokon belül az alanyi jogok elosztását illetően – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – nem különböztethet az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt szempontok szerint.²¹ Nem minősül azonban megengedhetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye tehát a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi.²² Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével –, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket. Vagyis az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom –

In addition to all these facts the President of the State found the fact also perilous that the law affects disadvantageously the agricultural growers having entered the market after 2006 or having acquired new cultivation area. The proposal of the President of the State declares that the agricultural growers having entered the market recently get into competitive disadvantage in relation to those utilizing subsidy in 2006, which can even involve the infringement of the § 70/A of the Constitution. Nevertheless, we consider that the unconstitutionality of the appointment of year 2006 as representative period cannot be established, taking into account the practice of the Constitutional Court formed up to now. The prohibition of discrimination means in the jurisprudence of the Constitutional Court that the State cannot make distinctions in the distribution of rights pertaining to subjects within identical legal relations according to the respects as described in the § 70/A (1) of the Constitution, in absence of constitutional motives of required importance.²¹ It is not qualified as inadmissible distinction when the legal regulation establishes different provisions for communities of different subjects of law. Consequently, the requirement of the equality is a constitutional principle aiming at the treatment of subjects by the law as equal protecting the equal allotments from the rights of subjects of law involved into identical (homogeneous) scope of regulation.²² The Constitutional Court emphasized that the prohibition as formulated in the § 70/A of the Constitution comprises the whole legal system if the distinction infringes the right to human dignity. It is the right and also the obligation to a certain extent of the State that it should take into account the actually existing differences between people in the process of legislation. The § 70/A (1) of the Constitution inhibits namely not the distinction of any type, because such a general prohibition should be incompatible with the purpose of the law. Consequently, the prohibition in



amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre,²³ ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.²⁴ Ez az Alkotmánybíróság értelmezésében azt jelenti, hogy a nem alapjogokat érintő, bármely más szempont szerinti megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, ha az emberi méltósághoz való jog sérelmével jár. Ha a megkülönböztetés – az Alkotmánybíróság által alkalmazott ismérvek szerint – ‘önkéntes’,²⁵ azaz ‘indokolatlan’, vagyis nincs ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetekben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal. Következésképpen valamely alapjognak nem minősülő jog, vagy helyzet tekintetében alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha az önkényes.²⁶ Ez mindössze annyit jelent, hogy a kedvezményezettek homogén csoportján belül nem lehet különbséget tenni faj, szín, nem stb. alapján, azaz a kedvezményből ilyen alapon nem lehet senkit sem kizárni.

Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy önmagában nem lehet hátrányos megkülönböztetésről (diszkriminációról) beszélni azon az alapon, hogy a közösségi támogatási rendszer nem a tulajdonost, hanem a termőföldet 2006-ban bármilyen jogcímen használót illeti meg csupán, tekintettel arra, hogy ez a megkülönböztetés nem tekinthető önkényesnek, főképp nem olyannak, amely ezáltal az emberi méltósághoz való jogot sértené.

Lábjegyzet

¹ A kérdéstről bővebben lásd: TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. *Jogtudományi Közöny*, 2008 (63. évf.), 2. szám, 63-69. pp., továbbá BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. *Európai Jog*, 2007 (7. évf.), 2. szám, 3-16. pp.

² Lásd: törvény 3. §.

³ Lengyelországban nemcsak a földek államosítása maradt el, de a mezőgazdasági termelés döntő többségét is egyéni gazdaságok biztosították. A mezőgazdaság kollektivizálása Jugoszláviában sem valósult meg, ugyanis az 1945. évi földreform következtében – amelynek során 25 vagy 35 hektárban maximalizálták a családi és egyéni gazdaságok területét – az elkobzott földeket egyéni és családi gazdaságok formájában hasznosították, így a

the § 70/A (1) is not only ruling to the human rights, and respectively to the basic civil ones, but this prohibition covers the whole legal system²³ if the distinction infringes the right to the human dignity, including also the rights, which do not pertain to the human rights or to the fundamental civil rights.²⁴ According to the interpretation of the Constitutional Court, that means that any distinction is unconstitutional according to any other viewpoint affecting the non-fundamental rights, if it involves the infringement of human dignity. If any distinction is “arbitrary”²⁵ i. e. “unjustified” according to the criteria used by the Constitutional Court i. e. it misses any reasonable ground, then it infringes the right to human dignity, because the persons involved in such cases were surely treated not as persons of equal dignity, and the standing-points of all the persons were not evaluated with equal attention and reasonableness. Consequently, any distinction is unconstitutional in relation to any right or situation not qualified as a fundamental right, if it is arbitrary.²⁶ It means only that one might not make any distinction within the homogeneous group of beneficiaries on the basis of race, color, sex etc. I. e. nobody can be excluded from the favor on such a basis.

We can derive the consequence from all the above mentioned facts that one cannot speak about discrimination (treating a person less favourably than another person) on the ground that the system of subsidy is due not to the owner but only to the person who used the agricultural land in 2006 on the basis of any title regarding to the fact that this distinction cannot be regarded as arbitrary, especially as one that could infringe the right to human dignity in this way.

Footnotes

¹ For further information see: László TRÓCSÁNYI – Lóránt CSINK: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban [Constitution or Community Right; the place of the Constitutional Court in the European Union], In *Jogtudományi Közöny* [Gazette of Jurisprudence] N°2, 2008 (Vol. 63) pp. 63-69, László BLUTMAN – Nóra CHRONOWSKI: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. (The Constitutional Court and the Community Law: In the captivity of the paradox of the Constitutional Law). In *Európai Jog*. [European Law] Vol 7 N°2 March 3, 2007 pp. 3-16.

² See § 3 of the Law.

³ Not only the nationalization of the agricultural lands did not take place, but the prevailing majority of the agricultural production was delivered by the individual farms in Poland. The collectivization of the



megművelt területek 90%-át ezek a kisgazdaságok, a kisparasztság birtokolta, amely termékeit tetszése szerinti szabad piaci áron értékesíthette.

⁴ ABH 1994, 197.

⁵ Az alkotmányossági vizsgálatot követően kihirdetett, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény. A törvény főbb vizsgált rendelkezései kimondták azt, hogy belföldi magánszemély a termőföld tulajdonjogát csak olyan mértékben szerezheti meg, hogy a tulajdonában legfeljebb 300 hektár nagyságú termőföld legyen, valamint belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet termőföld tulajdonjogát – a Magyar Állam, az önkormányzat, az erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulat, valamint a közalapítvány kivételével – nem szerezheti meg.

⁶ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 249.

⁷ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 153, 158.; 915/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 619, 621. A semlegességre való utalást lásd még: 963/B/1993. AB határozat, ABH, 1996, 437, 440., 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 339. Az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességére vonatkozóan részletesebben lásd: DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, 2007, Dialóg Campus Kiadó, 75-80. pp.

⁸ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat ABH 1993, 381.

⁹ For the purpose of ensuring rational utilization of land and establishing equitable social relations, the law imposes obligations on and limitations to private ownership of land, defines its limits depending on the regions and the various agricultural areas, encourages and imposes land cultivation, transformation of large estates, and the reorganization of productive units; it assists. Forrás (2009. február 17.):

http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html

¹⁰ Már az ókori Rómában *Ulpianus* is megfogalmazta a tulajdonjog önálló részjogosítványaként – a birtoklás (*ius possidendi*), használat (*ius utendi*), rendelkezés (*ius disponendi*) joga mellett – a gyümölcsöztetés (*ius fruendi*) részjogosítványát. Lásd: FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, 1996, Nemzeti Tankönyvkiadó, 289-290. pp.

¹¹ Ezt az Alkotmánybíróság a 64/1993 (XII. 22) számú határozatában mondta ki, amellyel a testület – korábbi gyakorlatával ellentétben – elhatárolta egymástól a tulajdonjog polgári jogi és alkotmányjogi fogalmát.

¹² Alkotmány 8. § (2) bek.: A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

¹³ SONNEVEND Pál: A társadalombiztosítási jogosultságok védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Magyar Jog*, 1996,

agriculture also failed to be accomplished in Yugoslavia, because the agrarian reform of the year 1945 defined the largest territory of the family farms and individual ones as 25 or 35 hectares and the confiscated agricultural lands were utilized as individual farms and family ones, so 90% of the cultivated land was owned in small farms by small farmers and they could sell their products freely by the prices of the free market.

⁴ See ABH 1994, 197.

⁵ The Law LV of the year 1994 about the agricultural land was published after the constitutionality examination. The most important examined provisions of the Law declared that a Hungarian private person can obtain right of ownership to agricultural land only to that extent that he or she can own at most 300 hectares, and he or she cannot obtain the ownership on agricultural land of an inland legal person or other organization without legal personality except for the Hungarian State, a forest or pasture ownership society or a public endowment.

⁶ Decision 33/1993. (V. 28.) AB, ABH 1993, 249.

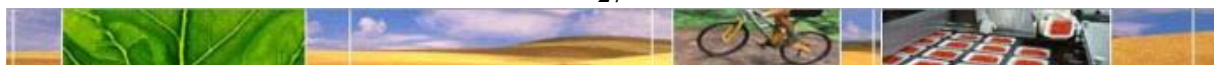
⁷ Decision 33/1993. (V. 28.) AB, ABH 1993, 153, 158.; Decision 915/B/1993. AB, ABH 1994, 619, 621. The reference to the impartiality see also in the Decision 963/B/1993. ABH, 1996, 437, 440, Decision 19/2004. (V. 26.) AB, ABH 2004, 321, 339. For a more detailed description of the impartiality of the Constitution in the economic policy see Tímea DRINÓCZI: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok* [*Constitution of the Economy and Fundamental rights of the Economy*] Publisher Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2007 pp. 75-80.

⁸ Decisions 16/1991. (IV. 20.) AB, ABH 1991, 62.; 64/1993. (XII. 22.) AB, ABH 1993, 381.

⁹ For the purposes of ensuring rational utilization of land and establishing equitable social relations, the law imposes obligations on and limitations to private ownership of land, defines its limits depending on the regions and the various agricultural areas, encourages and imposes land cultivation, transformation of large estates and the reorganization of productive units, it assists the small and medium sized productive units. (http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html 2009-02-17)

¹⁰ The ancient Roman author *Ulpian* already formulated the partial right of usufruct (making profit) (*ius fruendi*) in addition to the partial rights to possess (*ius possidendi*), the right to use (*ius utendi*) and to dispose (*ius disponendi*). For more information see András FÖLDI – Gábor HAMZA: *A római jog története és intézményei* [*The History and Institutions of the Roman Law*]. Nemzeti Tankönyvkiadó [National Publisher of Schoolbooks], Budapest, 1996, pp. 289-290.

¹¹ This position is declared in the Decision 64/1993 (XII. 22) AB of the Constitutional Court, by which



4. szám, 208., 212. és köv. pp.

¹⁴ Lásd: BVerfGE 24, 389 (1968), HESSE, Konrad: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. I.m. 192. p.; a magyar jogirodalomban SONNEVEND Pál: A tulajdonhoz való jog. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, 2003, Osiris Kiadó, 649. p.

¹⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.

¹⁶ Alkotmány 2. § (1) „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

¹⁷ 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.

¹⁸ Súlyom László, Ádám Antal, Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön különvéleménye a 16/1996. (V. 3.) AB határozathoz ABH 1996, 61., 72.

¹⁹ Rendelet 38. cikk

²⁰ Lásd a *Heti Válasz* „Talpalatnyi föld” című cikkét a 2009. január 15-i számban:

http://forestpress.hu/jie_hu/index.php?option=com_content&task=view&id=13769&Itemid=34

²¹ Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” A (2) bekezdés kimondja, hogy „Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.” Míg ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

²² 881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474., 477.

²³ „Ez az Alkotmánybíróság gyakorlatának egyik legmarkánsabb tétele lett – noha a kimondására alkalmat adó ügyre senki sem emlékszik már.” SÓLYOM László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Fundamentum*, 2002, 2. szám, 21. p.

²⁴ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280., 282.

²⁵ Lásd SAJÓ András: A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. *Állam- és Jogtudomány*, 1993, 1-2. szám, 47. és köv. pp.

²⁶ 857/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 716., 717.

the Constitutional Court separated the concepts of the right of ownership in the civil law from that in the constitutional law respectively, on the contrary to its former practice.

¹² According to § 8(2) of the Constitution, the rules relating to the fundamental rights and obligations are defined by law in the Hungarian Republic, but the law cannot limit the substantial content of a fundamental right.

¹³ Pál SONNEVEND: A társadalombiztosítási jogosultságok védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. [The Protection of the Rights of the Social Insurance in the Practice of the Federal Constitutional Court of Germany]. In *Magyar Jog [Hungarian Law]* 1996/4, pp. 208, 212 and following.

¹⁴ See BVerfGE 24, 389 (1968), Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. op. cit. p. 192; In the Hungarian legal literature see also Pál SONNEVEND: A tulajdonhoz való jog. [The right to property]. In *Emberi jogok (Human Rights)* edited by Gábor HALMAI – Gábor Attila TÓTH, Publisher Osiris, Budapest 2003 p. 649

¹⁵ Decision 64/1993. (XII. 22.) AB, ABH 1993, 373, 380.

¹⁶ The § 2(1) of the Constitution: The Republic of Hungary is independent, democratic constitutional State.

¹⁷ Decision 34/1991. (VI. 15.) AB, ABH 1991, 170, 172.

¹⁸ The separate opinion of László Súlyom, Tamás Lábady and Ödön Tersztyánszky to the Decision 16/1996. (V. 3.) AB. ABH 1996, 61, 72.

¹⁹ Article 38 of the Decree.

²⁰ See the article “A Foothold of Land” in the issue of January 15, 2009 of the journal *Weekly Answer*:: http://forestpress.hu/jie_hu/index.php?option=com_content&task=view&id=13769&Itemid=34

²¹ The § 70/A (1) declares: „The Republic of Hungary provides the human rights, as well as the civil rights to any person living on its territory without any distinction namely without distinction according to the race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, situation of fortune, birth or other one” The section (2) declares that “Any disadvantageous distinction of people according to the section (1) comes under strict penalty of the law.” The section (3) of the same paragraph declares: “The Republic of Hungary promotes the equal opportunities also with measures aiming to the elimination the inequalities of opportunities.”

²² Decision 881/B/1991. AB ABH 1992, 474., 477.

²³ „This decision became one of the most strongly marked theses of the practice of the Constitutional Court, however already nobody remembers the case giving opportunity to declare it.” László Súlyom: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok





gyakorlatában. (Interpretation of the Constitution in the practice of the new Constitutional Courts), *Fundamentum*, 2002. N°2 p. 21.

²⁴ Decision 61/1992. (XI. 20.) AB ABH 1992, 280., 282.

²⁵ See András SAJÓ: A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja [The small letters of the „invisible Constitution”: the first thousand two hundred days of the Hungarian Constitutional Court] In *Állam- és Jogtudomány* [*Political and Legal Sciences*] 1993 N°N° 1-2 pp. 47 and after

²⁶ Decision 857/B/1994 ABH 1995, 716., 717.

