

Agrár- és Környezetjog
Journal of Agricultural and Environmental Law

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

Évfolyam/Volume XI

2016 No. 21



Impresszum/Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület

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

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

Felelős szerkesztő/editor-in-chief: *Dr. Szilágyi János Ede*, cedr.jael@gmail.com

Technikai szerkesztő/technical editor: *dr. Szilágyi Szabolcs, dr. Kocsis Bianka*

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

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

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

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

HU ISSN 1788-6171

DOI prefix: 10.21029/JAEL

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

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

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

A folyóiratot indexeli /the journal is indexed in: <http://www.mtmt.hu>

A folyóiratot archiválja /the journal is archived in: <http://real.mtak.hu>



A tartalomból – Contents

HORNYÁK Zsófia

*Die Regeln der Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen
im landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr*

- 4 -

A végintézkedésen alapuló öröklés szabályai a mezőgazdasági földforgalomban

- 17 -

JAKAB Nóra

Sustainable development and human resources

- 28 -

A fenntartható fejlődés és a humán erőforrás kapcsolata

- 34 -

KOCSIS Bianka Enikő

The International Atomic Energy Agency and problems of nuclear security

- 41 -

A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség és a nukleáris biztonsága problematikája

- 52 -

SERES Eszter Lilla

*The question of compliance with the polluter-pays principle and State aid rules within the European
Emission Trading Scheme*

- 63 -

*Az Európai Emisszió-kereskedelmi Rendszer megfeleltethetősége a szennyező fizet elvének valamint
az állami támogatások szabályozásának*

- 78 -

Zsófia HORNYÁK*
Die Regeln der Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen
im landwirtschaftlichen Grundstückverkehr**

1. Einleitung

Laut unserer vorherigen Forschungen haben wir mit der gesetzlichen Erbfolge bei den landwirtschaftlichen Grundstücken beschäftigt, oder lieber mit dem Mangel der diesbezüglich speziellen Regeln – als einer der neuralgischen Punkte der ungarischen Regelung des Grundstückverkehrs.¹ Aber im Mittelpunkt unserer derzeitigen Forschung steht die Erwerbung der Ackererde mit der Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen, in besonderer Hinsicht auf die Widersprüche, die damit in Verbindung auftauchen. Im Rahmen dieses Beitrags analysieren wir die Frage aufgrund eines Nachlassverfahrens, das zur Zeit auch anhängig ist, und wir möchten auf die damit in Verbindung auftauchende Problemen und Fragen hinweisen.

2. Die Fehler des Testaments

Im konkreten Fall hat der Erblasser ein gültiges Testament hinterlassen, aber ein Problem ist im Laufe der Erbfolge aufgetaucht, das leicht vermeidbar gewesen wäre, wenn der Erblasser in seinem Testament anders aufgesetzt hätte. In diesem Fall hat der Erblasser nämlich die an seinem Eigentum stehende Grundstücke mit Bezeichnung der Lage, der Parzellenzahl, der Größe, des Goldkronenwertes, des Anbauzweigs, der Serienzahllaut der Besitzurkunde und des Eigentumsteiles kategorisch aufgezählt. Außerdem hat er im Testament noch soviel formuliert, dass seine gesetzliche Erben seine alle andere Mobiliar-, Immobilial- und in Firmen verkörpernde Vermögen – die sein Teileigentum bilden – laut der gesetzlichen Erbfolge erben.

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

** Die Abhandlung hat sich mit der Unterstützung des Nationalen Amtes der Forschung, der Entwicklung und der Innovation (im Rahmen der Ausschreibung des Forschungsthemas K120158) aus dem NFEI Fonds verwirklicht.

¹ Siehe: Hornyák Zsófia: Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrsgesetzes, in: Stipta István (Hrsg.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos szervezési és Nemzetközi Osztály, 2013, 117-121.; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (Hrsg.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135.

Aber Raumplanung hat nach der Entstehung des Testaments passiert, und danach ist das Eigentumsrecht des Erblassers auf gleichwertige Böden eingegangen, aber nicht pünktlich auf denselben Bereich, den er früher mit der Serienzahllaut der Besitzurkunde in seinem Testament angegeben hat, und er hat bis dem Tag seines Todes vergessen, den in seinem Testament zu übertragen. Hingegen hätte er so über die Bereiche, die in seinem Testament erschienen sind, nicht verfügen dürfen, weil sein Eigentumsrecht bei seinem Tod darauf nicht eingegangen ist. Dieses Problem wäre leicht vermeidbar gewesen, wenn der Erblasser so aufgesetzt hätte, dass *“ich hinterlasse alle in meinem Eigentum stehende land- bzw. forstwirtschaftlich genutzte Bodensvermögen X und Y”*, weil es keine andere Grundstücke im Besitz des Erblassers am Datum des Testaments gab, wie er in seinem Testament aufgezählt hat, also sein letzter Wille hat sich ernstlich darauf bezogen. Weil einige im Testament genannte Böden bei seinem Tod nicht mehr in seinem Eigentum gestanden haben, und er hat über die anstatt ihrer erworbene Bereiche nicht verfügt, erben die gesetzliche Erben so aus seinen landwirtschaftlichen Grundstücken auch.

3. Die Bedingungen des Eigentumserwerbs bei der Erbfolge der landwirtschaftlichen Grundstücken auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen

Die im Nachlass befindliche Bereiche gehören großenteils in Anbauzweig Wald, aber man kann noch Wiese und Weinplantage im Nachlass auch finden, also alle diese Bereiche fallen unter das Gesetz Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlichen Böden (im Folgenden: Grundstückverkehrsgesetz).²

² Siehe in Verbindung mit der Analyse und über die Vorgeschichte des Grundstückverkehrsgesetzes: Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, in: *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 20-31.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, in: Roland Norer – Gottfried Holzer (Hrsg.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Wien – Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 220-224.; Horváth Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law, in: Smuk Péter (Hrsg.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Budapest, Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, 2013, 359-366.; Kapronczai István: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára, in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2013, 79-92.; Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog*, 1997/12, 721-729.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.; Mikó Zoltán: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök, in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2013, 151-163.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-197.; Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltozások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi*

Es verdient erwähnt zu werden, dass das neue Grundstückverkehrsgesetz die Erwerbung des Eigentumsrechts des Grundstückes mit gesetzlicher Erbfolge aus seiner Geltung herausgenommen hat,³ aber die Geltung des Gesetzes geht auf die Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen ein. Deshalb braucht man die Erklärung der erwerbenden Partei beim Eigentumserwerb auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen auch,⁴ in der sie übernehmen muss, dass sie die Nutzung der Böden an niemand anderen abtritt, die Böden selbst nutzt und dabei ihrer Pflicht zur Bodennutzung nachkommt. Sie sich auch bereit erklärt, dass sie die Böden bis fünf Jahre nach dem Zeitpunkt des Eigentumserwerbs zu keinem anderen Zweck verwendet, und dass sie keine sich aus der Erfüllung ihrer Gegenleistung für die Bodennutzung ergebenden, rechtskräftig festgelegten und bestehenden Gebühren- oder sonstigen Schulden in Verbindung mit einer früheren Bodennutzung hat. Eine weitere Bedingung für die Berechtigung zum Eigentumserwerb ist, dass in den fünf Jahren nach dem Erwerb der erwerbenden Partei gegenüber nicht festgestellt wurde, dass sie ein auf die Umgehung der Erwerbsbeschränkungen gerichtetes Rechtsgeschäft abgeschlossen hat.⁵

Wenn der Erbe Landwirte als Berufsanfänger ist, dann er hat noch weitere Verpflichtungen, namentlich muss er dazu verpflichten, dass er sich innerhalb eines Jahres nach dem Eigentumserwerb als ständig gemeldeter Einwohner zur Lebensführung in der Siedlung laut dem Ort der Böden aufhalten wird oder innerhalb eines Jahres nach dem Eigentumserwerb in der Siedlung laut dem Ort der Böden eine landwirtschaftliche Betriebszentrale errichtet und er eine land- oder forstwirtschaftliche Tätigkeit bzw. eine ergänzende Tätigkeit betreibt.⁶

Unserer Meinung nach ist unbegründet die Angabe dieser Erklärungen bei der Erbfolge durch letztwillige Verfügung, wenn wir den Eigentumserwerb auf der Basis der Erbfolge doch an eine Bedingung knüpfen, dann wenn der Erbe diese nicht angibt, kann er das Eigentumsrecht des Grundstückes nicht erwerben, und es ist gegensätzlich mit letztem Wille des Erblassers, so wird es zum Hindernis der Testierfreiheit auch werden.

Jogász, 2002/10, 13-17.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 93-110.; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/9-10, 62-65.; Vass János: A földtörvény módosítások margójára, in: Vass János (Hrsg.): *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Budapest, ELTE-ÁJK, 2003, 159-170.; Zsohár András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái, *Gazdaság és Jog*, 2013/4, 23-24.

³ Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG.) § 6 Absatz (2)

⁴ Siehe noch darüber: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről, *Östermelő*, 2013/4, 7-10.

⁵ GrdstVG. § 13 Absatz (1), § 14 Absatz (1)-(2)

⁶ GrdstVG. § 15

Bei der Erbfolge durch letztwillige Verfügung kann es vorkommen, dass der Erblasser eine Person, die kein Landwirt⁷ ist, als sein Erbe nennt, aber bei ihnen hat der Gesetzgeber eine sehr starke Schranke bezüglich der Größe des erwerblichen Grundstückes⁸ errichtet. Nach Hauptregel können nicht als Landwirt angesehene inländische natürliche Personen und Staatsangehörige von Mitgliedstaaten ein Eigentumsrecht an Böden erwerben, wenn die Flächengröße der in ihrem Besitz befindlichen Böden zusammen mit der Flächengröße der zu erwerben beabsichtigten Böden einen Hektar nicht übersteigt. Das bildet eine Ausnahme davon, wenn die nicht als Landwirt angesehene inländische natürliche Person oder der Staatsangehörige eines Mitgliedstaates ein naher Angehöriger der das Eigentumsrecht übertragenden Person ist.⁹ Bei den nicht als Landwirt angesehenen nahen Angehörigen muss man die auf die Landwirte maßgebend allgemeine Maximalhöhe des Bodenerwerbs beachten, also sie können das Eigentumsrecht an landwirtschaftlichen Boden in einem Umfang von dreihundert Hektar erwerben.¹⁰ Natürlich muss man diese Schranke bei der Erbfolge auch beachten, und die gemeinsame Flächengröße der im Eigentum des Erbes befindlichen gesamten Grundstücken – also die Böden, die schon früher im Eigentum des Erbes gewesen sind und die mit der Erbfolge erworben worden sind – darf die Maximalhöhe des Bodenerwerbs von einem Hektar oder gegebenenfalls von dreihundert Hektar nicht überschreiten.

4. Behördliche Bestätigung bei der Erbfolge durch letztwillige Verfügung

Weil es keine andere Verfügung gibt, wird zum Erwerb des Eigentumsrechts an Böden durch letztwillige Verfügung die Bestätigung des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft auch benötigt.¹¹ Es bedeutet eine Ausnahme davon, wenn der Erbe naher Angehörige des Erblassers ist.¹²

⁷ Siehe noch in Verbindung damit, wer als Landwirt qualifiziert wird: Olajos István: A termőföldek használatá az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 121-135.; Raisz Anikó: Women in Hungarian Agriculture, in: Esther Muñiz Espada – Leticia Bourges (Hrsg.): *Agricultura Familiar*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014, 125-142.; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

⁸ Siehe noch darüber: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (Hrsg.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 110-111.

⁹ GrdstVG. § 10 Absatz (2)-(3)

¹⁰ GrdstVG. § 16 Absatz (1)

¹¹ GrdstVG. § 7 Absatz (1)

¹² GrdstVG. § 36 Absatz (1) Ziffer d). In der Anstellung des Grundstückverkehrsgesetzes ist nahe Angehörige der Ehegatte, die Verwandten in gerader Linie, die Adoptiv-, Stief- und Pflegekinder, die Adoptiv-, Stief- und Pflegeeltern sowie die Geschwister. (GrdstVG. § 5 Punkt 13) Also werden die zwei testamentarische Erben laut des Rechtsfalles als keine nahe Angehörige qualifiziert, so ist die Bestätigung der Behörde nötig zu ihrem Eigentumserwerb.

Aber es gibt bestimmte Abweichungen im Fall der Erbfolge durch letztwillige Verfügung im Verfahren zur Bestätigung des Erwerbs eines Eigentumsrechts an Böden. Eine von diesen ist, dass der Notar die letztwillige Verfügung bezüglich des Erwerbs eines Eigentumsrechts an Böden zur Bestätigung an das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft im Rahmen des Nachlassverfahrens schickt. In diesem Verfahren ist unter dem Verkäufer der Erblasser bzw. unter dem Käufer der Erbe zu verstehen.

Im Verfahren zur Bestätigung des Erwerbs eines Eigentumsrechts an Böden durch letztwillige Verfügung sind die Bestimmungen zum Vorkaufsrecht, zu den Vorkaufsberechtigten, zur annehmenden Rechtserklärung der Vorkaufsberechtigten, zur Liste, zum Auswahlrecht des Eigentümers und zu der damit verbundenen Bestimmung durch das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft außer Acht zu lassen. Es ist noch ein Unterschied im Vergleich mit der behördlichen Bestätigung des Kaufvertrages,¹³ dass die örtliche Grundverkehrskommission im Verfahren nicht zur Einholung ihrer Stellungnahme aufgesucht werden muss.

Das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft prüft, ob die Fähigkeit des Erben zum Erwerb besteht bzw. die letztwillige Verfügung keine Verletzung oder Umgehung der Beschränkung des Eigentumserwerbs zur Folge hat. Das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft teilt seine Entscheidung auch dem Notar mit. Wenn das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft die Bestätigung des Eigentumserwerbs zu Gunsten des Erben verweigert, ist diese Verfügung des Testaments als ungültig anzusehen.¹⁴ Es ist auch entgegengesetzt mit dem Prinzip der Freiheit der letztwilligen Verfügung, weil kein letzter Wille des Erblassers zur Geltung kommen wird.

Bei dem Erwerb des Eigentumsrechts an Böden durch letztwillige Verfügung machen sich bestimmte spezielle Regeln im Verfahren auch geltend. Der Notar kann das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft ohne die Zusendung der letztwilligen Verfügung auch suchen. In diesem Fall muss die Zusendung des Notars die Daten des Erbes in der Hinsicht des mit der letztwilligen Verfügung berührten Bodens – die zur Verfügung des Notars stehen – enthalten.¹⁵ Das Verfahren beginnt am das Eintreffen der Aufsuchung des Notars zum Verwaltungsorgan für Landwirtschaft folgenden Tag, und die Frist der Geschäftsabwicklung ist 30 Tage - die eine Abkürzung im Vergleich mit der allgemein bestimmten Frist der Geschäftsabwicklung von 60 Tagen im Verfahren zur Übertragung eines an eine behördliche Bestätigung geknüpften Eigentumsrechts -, aber man kann die Frist von 30 Tagen außergewöhnlich im begründeten Fall einmal höchstens 30 Tage verlängern.¹⁶ Das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft muss auch prüfen, ob die Übergabe des Nachlasses keine Verletzung oder Umgehung der Beschränkung des Eigentumserwerbs zur Folge hat.

¹³ Siehe noch über die behördliche Bestätigung: Jani Péter: A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda, in: Ágoston Eszter Ildikó (Hrsg.): *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2013, 15-28.

¹⁴ GrdstVG. § 34

¹⁵ Personenidentifizierungsdaten, Staatsangehörigkeit, Anschrift

¹⁶ Gesetz Nr. CCXII von 2013 über die mit dem Gesetz Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlichen Böden zusammenhängenden einzelnen Bestimmungen und Übergangsregeln (Gestz über den Boden) (GüdB.) § 41

Wenn die zum Eigentumserwerb notwendige Bedingungen bestehen, stellt das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft behördliches Zeugnis als Ergebnis der Untersuchung für den ersuchenden Notar aus.¹⁷ Also in diesem Fall fasst das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft über die Bestätigung keinen eigenständigen Beschluss und muss die letztwillige Verfügung mit keiner Klausel versehen, gegenüber der Bestätigung des Kaufvertrags.¹⁸

5. Ausschlagen der Erbschaft

Man trifft sich nur in einem Abschnitt des Gesetzes Nr. V von 2013 über das Bürgerliche Gesetzbuch mit den Erbfolgerechtsvorschriften über die Boden, zumal in § 7:89, der von Ausschlagen der Erbschaft handelt.¹⁹ Der Erbe kann nach dem Erbfall die ganze Erbschaft ausschlagen, unabhängig davon, was pünktlich darin ist, aber er kann es nach Hauptregel nur so machen, dass er das Ganze in einem ausschlägt.

Aber wenn landwirtschaftliche Produktion dienende Böden, dazugehörige Einrichtungs- und Ausrüstungsgegenstände, Tierbestand oder Arbeitsmitteln in seiner Erbschaft sind, kann der Erbe diese auch gesondert so ausschlagen, dass er die übrige Teile seiner Erbschaft bekommt, wenn er sich nicht berufsmäßig mit landwirtschaftlicher Produktion beschäftigt. Mit dieser Norm sichert das Gesetz eine Möglichkeit, dass ein berufsmäßig mit landwirtschaftlicher Produktion beschäftigter Erbe eventuell den landwirtschaftlichen Boden und die dazugehörige Mitteln bekommen kann. Hat der Erbe nach dem Erbfall ausdrücklich oder stillschweigend auf das Ausschlagungsrecht verzichtet, kann er die Erbschaft nicht mehr ausschlagen.²⁰

6. Anspruch der Nachlassgläubiger

Die Frage des Anspruchs der Nachlassgläubiger ist noch erwähnenswert, nämlich muss der Notar die Nachlassgläubiger, die ihre Forderungen angemeldet haben, auf die Nachlassenschaftsverhandlung vorladen. In der Nachlassenschaftsverhandlung müssen die Erben auf diese Ansprüche sich erklären, wenn sie diese bestätigen, gibt es die Möglichkeit, dass sie mit den Nachlassgläubiger einen Vergleich treffen.

¹⁷ GúdB. § 42

¹⁸ GrdstVG. § 30 Absatz (1)

¹⁹ Siehe noch darüber: Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitantes and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 52-57.

²⁰ Als Verzicht auf das Ausschlagungsrecht muss auch eine Inbesitznahme der Erbschaft oder eine sonstige, auf den Nachlass bezogene Handlung angesehen werden, aus der der auf die Annahme der Erbschaft gerichtete zweifelsfreie Wille des Erben hervorgeht. Als Verzicht wird auch angesehen, wenn der Erbe während der durch den Notar auf Antrag eines Beteiligten festgesetzten Frist keine die Erbschaft ausschlagende Erklärung abgibt. (BGB § 7:90 Absatz (2))

Im Rahmen des Vergleichs können die Erben sogar einen Teil ihrer Erbschaft auf die Nachlassgläubiger für die Abfindung des Anspruchs der Nachlassgläubiger auch übereignen,²¹ und wenn dieser Teil gerade landwirtschaftliches Grundstück enthält, braucht man die Bestätigung des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft auch. Bevor der Notar den Vergleich genehmigen würde, ersucht er das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft, ob die Bedingungen des Eigentumserwerbs des Grundstückverkehrsgesetzes bei der erwerbenden Partei bestehen.²²

Im verhandelten Fall hat der Erblasser zwei Kinder seiner einzigen noch lebenden Schwester als Erbe seiner früher aufgezählten Böden in seinem Testament genannt. Seine gesetzliche Erben erben alle andere Vermögen laut der gesetzlichen Erbfolge. Aber wie oben ausgeführt, wird keine testamentarische Erben zwei kleinere Grundstücke von den Böden des Erblassers erben, die der Erblasser grundlegend für sie bestimmt hätte. Das Protokoll über die Nachlassenschaftsverhandlung begründet jedoch auch, dass die Schwester des Erblassers sich darüber erklärt hat, dass ihre Kinder – also die testamentarische Erben – den Erblasser vom Tod der Ehefrau des Erblassers (1985) gepflegt haben, und alle Kosten des Erblassers getragen haben, und doch die gesetzliche Erben haben sich nicht mit ihm beschäftigt. Deshalb haben die zwei testamentarische Erben einen Anspruch der Nachlassgläubiger gegen die gesetzliche Erben für die Pflege im Wert von 100.000-100.000 Ft im Laufe des Nachlassverfahrens angemeldet, der dem Wert der zwei gesagten Grundstücken sonst ungefähr entspricht, und sie möchten das Eigentumsrecht der zwei Grundstücken als Abfertigung ihres Anspruches erwerben.

Die gesetzliche Erben haben den Anspruch der Nachlassgläubiger zugegeben, und sie waren bereit, die landwirtschaftliche Grundstücke – die unter gesetzliche Erbfolge fallen – den testamentarischen Erben gegen die Abfertigung des Anspruches der Nachlassgläubiger zu übertragen. Die Parteien haben damit Vergleich gebunden, dann ist der nächste Schritt die Aufsuchung des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft – in diesem Fall der Abteilung des Komitatskatasteramts des Komitatsregierungsamts in Borsod-Abaúj-Zemplén – aus dem Zweck der Ausstellung der Bestätigung gewesen. Zur Zeit hält das Verfahren hier.

Weil das Ziel dieses Vergleiches praktisch die Geltendmachung des Willes des Erblassers ist, ist dieser Vergleich doch nötig wegen der Unstimmigkeit des Testaments des Erblassers gewesen, deshalb müssen wir hier auch betonen – ähnlich, wie wir früher schon in Verbindung mit der behördlichen Bestätigung dargelegt haben –, dass das Institut der behördlichen Bestätigung die Freiheit der letztwilligen Verfügung begrenzt.

²¹ Visegrádi Ágnes: Az örökös felelőssége a hagyatéki tartozásokért, *Magyar Jog*, 2015/7-8, 430.

²² GúdB. § 21 Absatz (1)

7. Der Ausgleichsvergleich

Obwohl diese Frage beim verhandelten Rechtsfall nicht aufgetaucht ist, ist es erwähnenswert auf jede Weise vom Standpunkt des Themas, dass die Erben die Möglichkeit darauf haben, dass sie einen Ausgleichsvergleich im Rahmen des Nachlassverfahrens schließen, das im Fall, wenn landwirtschaftliches Grundstück im Nachlass ist, damit ergänzt wird, dass man die Bestätigung der Behörde hier auch braucht, wenn die Erben auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen den Vergleich schließen. Bevor der Notar den Vergleich dem Verwaltungsorgan für Landwirtschaft zusenden würde, prüft er, ob der Vergleich gegen die Rechtsordnung verstößt. Wenn er festlegt, dass die Fähigkeit der erwerbenden Partei zum Erwerb nicht besteht, dann übergibt der Notar den Nachlass laut der Erbfolge ohne Aufsuchung der Behörde und ohne Rücksicht auf einen Ausgleichsvergleich.²³ Aber wenn er so beurteilt, dass der Vergleich die Verfügungen der Rechtsordnung nicht verletzt, dann nach dem Abschluss des Vergleiches, aber noch vor der notariellen Bestätigung des Vergleiches ersucht er das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft, das untersucht, ob die Bedingungen laut des Grundstückverkehrsgesetzes des Eigentumserwerbs der erwerbenden Partei bestehen.

Das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft stellt einen behördlichen Schein als Ergebnis der Prüfung über den Bestand der Bedingungen des Eigentumserwerbs laut des Grundstückverkehrsgesetzes aus. Aber wenn das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft die Ausstellung des behördlichen Scheins versagt, ist der Vergleich nichtig, und man kann ihn nicht bestätigen.²⁴ Der Notar erlässt seinen Nachlassübergabebescheid nach der Entscheidung der Behörde.²⁵ Wie erwähnt, bestehen diese Regeln bei den Ausgleichsvergleich unter den Erben auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen, aber regt der Fall eine interessante Frage an, wenn nur gesetzliche Erben oder zufällig gesetzliche und testamentarische Erben gemischt einen Vergleich schließen. Braucht man in solchen Fällen die Bestätigung des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft? Wir sind darin im Einverständnis mit Pál Bobvos,²⁶ dass weil der Gesetzgeber die gesetzliche Erbfolge als Rechtstitel des Eigentumserwerbs aus der Geltung des Grundstückverkehrsgesetzes herausgenommen hat, so wenn nur gesetzliche Erben einen Vergleich schließen, ist die Prüfung der Behörde nicht nötig, aber wenn neben den gesetzlichen Erben schon auch testamentarischen Erben oder nur sie einen Vergleich schließen, dann braucht man die Aufsuchung des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft.

²³ Gesetz Nr. XXXVIII von 2010 über das Nachlassverfahren § 94 Absatz (1)

²⁴ Gd.B. § 21 Absatz (1)-(5)

²⁵ Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015, 66.

²⁶ Bobvos Pál – Hegyes Péter: i.m., 66.

8. Die Freiheit der letztwilligen Verfügung

Das BGB sagt die Freiheit der letztwilligen Verfügung als ein Hauptgrundsatz bei der Erbfolge,²⁷ laut dieses der Erblasser für den Fall seines Todes über sein Vermögen oder einen Teil davon mit einer Verfügung von Todes wegen frei verfügen kann.²⁸ Aus diesem Grundsatz folgt das auch, wenn der Erblasser über sein Vermögen im Rahmen einer Verfügung von Todes wegen verfügt hat, passiert die Erbfolge laut dieser, weil sie der ausdrückliche Wille des Erblassers ist, der Vorrang gegen die gesetzliche Erbfolge hat, die den präsumtiven Wille des Erblassers bedeutet, also es wird nur aus Mangel an Verfügung von Todes wegen dazu kommen.²⁹

Es ist wert die Freiheit der letztwilligen Verfügung aus mehreren Seiten auch zu prüfen, weil sie einerseits bedeutet, dass der Erblasser entscheiden kann, ob er für den Fall seines Todes über sein Vermögen überhaupt verfügen möchte, weil er das nicht macht, müssen wir so in Betracht ziehen, dass er die Erbfolge laut der gesetzlichen Erbfolge bestimmen möchte. Andererseits bedeutet sie die Freiheit der Wahl des Subjekts auch, weil der Erblasser frei darüber entscheiden kann, dass wen er als sein Erbe nennen möchte, oder wen möchte er eben enterben. Natürlich müssen wir über die Freiheit des Inhalts auch in Verbindung dieser Frage sprechen. Der Erblasser kann frei über seinen Nachlass verfügen. Er kann entscheiden zum Beispiel, dass welcher Erbe welches Vermögen von ihm erbt, oder er kann das Verhältnis der Verteilung des Nachlasses bestimmen. Aber hier müssen wir die Möglichkeit auch erwähnen, dass er über sein Vermögen mit positivem oder negativem Inhalt auch verfügen kann, also er kann bestimmen, dass er aus seinem Nachlass wem und was zuwenden möchte (positiver Inhalt), aber er hat die Möglichkeit darauf auch, dass er nur Enterbung oder nur Ausschließung in seiner Verfügung von Todes wegen verfasst³⁰ (negativer Inhalt). Die Freiheit der Wahl der Form bedeutet doch die letzte Seite, weil der Erblasser mit seiner einseitigen Rechtserklärung (Testament) aber auch mit zweiseitigem Rechtsgeschäft (Erbvertrag, Schenkung für den Todesfall) über sein Vermögen für den Fall seines Todes verfügen kann.³¹

²⁷ Der Ungarische Privatrechtliche Gesetzentwurf aus 1928 hat schon auch vorgeschrieben, dass der Erblasser über sein ganzes Vermögen oder auch einen Teil seines Vermögens verfügen kann: Teller Miksa: *Végintézkedésen alapuló öröklés*. in: Szladits Károly (Hrsg.): *Magyar magánjog VI. kötet, Öröklési jog*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1939, 228.

²⁸ BGB § 7:10

²⁹ Es verdient erwähnt zu werden, dass die zwei Erbschaftsrechtstitel nebeneinander auch gelangen können.

³⁰ Stellungnahme PK 86

³¹ Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Pusztahelyi Réka – Sági Edit: *Öröklési jog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 28.; Petrik Ferenc (Hrsg.): *Az öröklés joga*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1991, 116.

Die früher analysierte und seit 2014 geltende Regeln begrenzen die Freiheit der Wahl des Subjekts und die Freiheit des Inhalts größtenteils. Die bei den Bedingungen für die Berechtigung zum Eigentumserwerb verhandelte Erklärungen, die die das Eigentum erwerbende Partei abgeben muss, werden die freie Wahl des Subjekts des Erblassers begrenzen, wenn der genannte Erbe doch keine nötige Erklärungen abgibt, wird die Behörde keine Bestätigung abgeben, so kann der in der Verfügung von Todes wegen erscheinende Erbe kein Grundstück erben.

Die Maximalhöhe des Bodenerwerbs begrenzt neben der Freiheit der Wahl des Subjekts auch die Freiheit der Wahl des Inhalts, weil der Erblasser nur für solche Person verfügen kann, bei der die Größe des zugewiesenen Bodens mit den schon in seinem Eigentum seienden Böden zusammen das Maximum laut des Gesetzes nicht übertreffen. Aber der Erblasser hat Möglichkeit darauf, dass er seine Böden seinem Erbe so hinterlässt, dass die Größe der im Eigentum des Erbes stehenden Böden innen der Maximalhöhe des Bodenerwerbs bleibt. Aber es kann die Beschränkung der Freiheit des Inhalts bedeuten, zum Beispiel im Fall, wenn der Wille des Erblassers ursprünglich sich darauf gerichtet hätte, dass alle seine Böden in das Eigentum des testamentarischen Erbes kommen, aber deswegen wird er nur einen bestimmten Anteil seiner Böden auf seinen erwähnten Erbe hinterlassen.

Die behördliche Bestätigung bedeutet auch die Begrenzung der aus beiden erwähnten Richtungen passierenden Annäherung der Freiheit der letztwilligen Verfügung, weil das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft bei allen genannten Erben prüfen wird, ob die Bedingungen für die Berechtigung zum Eigentumserwerb bestehen. Wenn er den Eigentumserwerb für irgendwelche Erbe mit dem dargelegten Inhalt nicht bestätigt, muss man diese Verfügung des Testaments als ungültig ansehen.

Weil die gesetzliche Erbfolge der landwirtschaftlichen Grundstücken unter der Geltung des neuen Grundstückverkehrsgesetzes nicht gehört, beziehen sich die von der Rechtsordnung eingeführte Beschränkungen und Verschärfungen³² darauf nicht, wenn das Grundstück Gegenstand der gesetzlichen Erbfolge ist. Aber man muss die Anordnungen des neuen Gesetzes bei der Erbfolge der Verfügung von Todes wegen anwenden - mit den früher schon ausgeführten Unterschiede -, was den Grundsatz der Freiheit der letztwilligen Verfügung doch verletzt. Weil das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft mit seiner Prüfung und eventuell mit der Verweigerung der Ausstellung des die Bestätigung enthaltenden behördlichen Scheins verhindert, dass der Wille des Erblassers zur Geltung kommen kann. In diesem Teil wird das Testament ungültig sein, und das Grundstück wird sich laut der gesetzlichen Erbfolge vererben. Obwohl wir die gesetzliche Erbfolge als präsumtiver Wille des Erblassers ansehen, aber weil der Erblasser über das Grundstück in seiner letztwilligen Verfügung konkret verfügt hat, wird sie seiner ausdrücklichen letzten Wille sein, der so nicht gelangen wird, also die Freiheit der letztwilligen Verfügung des Erblassers ist stark beschränkt.

³² Zum Beispiel, dass die nicht als Landwirt angesehene Person das Eigentumsrecht des Grundstückes höchstens in der Größe des einen Hektars erwerben kann, aber das Institut der behördlichen Bestätigung bedeutet eine Beschränkung auch.

Früher haben wir die auf die landwirtschaftliche Grundstücke bezügliche gesetzliche Erbfolge³³ und auch die Regelungen der anderen europäischen Staaten geprüft,³⁴ und wir haben die Schlussfolgerung darauf gezogen, dass die spezielle Erbschaftsregeln bei der gesetzlichen Erbfolge der landwirtschaftlichen Grundstücken nötig sein würden. Aber weil wir zur Zeit solche Regeln noch nicht finden, vererbt sich diese natürliche Ressource, trotzdem, dass der Gesetzgeber ernsthafte Beschränkungen von 2014 bezüglich des Eigentumserwerbs des Grundstückes eingeführt hat, aus Mangel an letztwillige Verfügung aufgrund der gesetzlichen Erbfolge laut des BGB-s, und man braucht keine Prüfung und keine Bestätigung des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft, und der Erbe muss aufgrund diesem kein Landwirt sein, und er muss keine zum Eigentumserwerb nötige – früher schon erwähnte – spezielle Erklärungen abgeben. Dagegen, wenn letztwillige Verfügung nach dem Erblasser geblieben ist, beziehen sich diese Beschränkungen schon auf die aufgrund der letztwilligen Verfügung passierende Erbfolge, die – wie wir schon früher erwähnt haben – die Schranke der Freiheit der letztwilligen Verfügung auch bedeuten, und weil diese Regeln auf die gesetzliche Erbfolge sich nicht beziehen, halten wir für erwägenswert die Frage aus diesem Grund auch, ob diese Beschränkungen beim Eigentumserwerb des Grundstückes mit der letztwilligen Verfügung nötig sind.

Weil das Ziel des Gesetzgebers in 2013 mit der Erschaffung des Grundstückverkehrsgesetzes gewesen ist, dass eine solche Person das Eigentumsrecht des Grundstückes erwerben muss, wer fähig und auch bereit ist, das zu bewirtschaften.³⁵ Es ist mit dem Ziel des Zustandbringens des Gesetzes in vollem Maß vereinbar, dass man beim Eigentumserwerb mit der Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen auch den in der Rechtsordnung abgefassten Schranken entsprechen muss, und man muss diese einhalten. Und mit letztwilliger Verfügung, wenn die früher dargelegte Beschränkungen darauf sich nicht beziehen würden, könnte man sehr einfach die strenge Regeln des Grundstückverkehrsgesetzes bezüglich des mit einem Kaufvertrag passierenden Eigentumserwerbs umgehen. Aber ein anderer wichtigen in dieser Abhandlung schon mehrmals erwähnten Grundsatz steht diesem gegenüber und zwar der Grundsatz der Freiheit der letztwilligen Verfügung. Die Frage ist, dass wir welchen Grundsatz dem Andere vorziehen, welcher Grundsatz größere Bedeutung hat. Der vom Gesetzgeber in den landwirtschaftlichen Grundstückverkehr eingeführte Grundsatz *“man hat das Grundstück, wer bereit ist, zu bewirtschaften”*, oder im BGB genannte und die Basis des Erbrechts bedeutende Freiheit der letztwilligen Verfügung? Der Gesetzgeber hat den vorherigen Grundsatz zur Richtungsangabe bestimmt, wurde manche Verfügungen des Grundstückverkehrsgesetzes untergeben diesem erschafft.

³³ Siehe: Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (Hrsg.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58.

³⁴ Siehe: Hornyák Zsófia: A földöröklés szabályozása egyes európai országokban, in: Csák Csilla (Hrsg.): *Ünnepi kötet Prugberger Tamás 80. születésnapjára*, während Erscheinen.

³⁵ Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében, <http://2010-2014.kormany.hu/download/1/f1/90000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20koncepti%C3%B3.pdf> (10.11.2016)

Aufgrund diesem muss das Grundstückverkehrsgesetz der Zurückdrängung der Ankunft zum Boden der Landbau nicht treibenden Personen und der Abschaffung der Spekulation dienen.³⁶ Der Grundsatz der Freiheit der letztwilligen Verfügung steht diesem gegenüber, der aus der Verfügungsfreiheit des Eigentümers folgt, und man kann als universeller Grundsatz der auf das zivile Privateigentum gründenden Rechtssystemen dazu ansehen,³⁷ das schon seit 1715 in unserem Rechtssystem anwesend ist.³⁸ Laut Lajos Vékás muss das freie Bestimmungsrecht des Eigentümers auch für den Fall seines Todes zur Geltung kommen, ist nur eine Schranke der vollen Freiheit der letztwilligen Verfügung seiner Meinung nach das Institut des Pflichtteiles dazu.³⁹ Obwohl wir mit gegensätzlichen Punkte in Verbindung mit der eigentlichen begrenzenden Eigenart dieses Institutes treffen, möchten wir aber diese Debatte im Rahmen dieser Publikation nicht vormachen.

9. Schlussgedanken

Mit Rücksicht darauf, dass der Gesetzgeber die gesetzliche Erbfolge aus der Geltung des Grundstückverkehrsgesetzes ausdrücklich herausgenommen hat, empfinden wir ein bisschen widerspruchsvoll, dass die Anordnungen des Gesetzes auf die Erbfolge mit letztwilliger Verfügung dagegen sich beziehen. Da es bei gesetzlicher Erbfolge auch einfach vorkommen kann, dass solche Person der Erbe sein wird, die den im Grundstückverkehrsgesetz abgefassten Standpunkte nicht entspricht, aber die früher analysierte Beschränkungen beziehen sich doch nicht darauf. Weil man als gesetzlicher Erbe anderer im Grundstückverkehrsgesetz bestimmten Bedingung dazu nicht entsprechen muss, dass der Erbe das Eigentumsrecht des Grundstückes erwerben kann, denken wir so laut dieses, dass es unbegründet ist, dass die Schranken aber auf die Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen sich beziehen. Das Argument ist vielleicht noch stärker bei der Erbfolge der letztwilligen Verfügung gegen der Anwendung der Beschränkungen, dass der Erblasser so über sein Vermögen für den Fall seines Todes nicht frei verfügen kann. Trotzdem doch, dass er jemand als Erbe nennt, prüft ein anderes Organ nach seinem Tod, ob diese Person den Beschränkungen des Eigentumserwerbs des Bodens entspricht, und wenn es so findet, dass irgendwelche Bedingung sich nicht erfüllt, wird nicht der von dem Erblasser genannte Erbe den Boden erwerben. So können wir das sagen, dass die Abschaffung der Beschränkungen des auf die Erbfolge der letztwilligen Verfügung bezüglichen Eigentumserwerbs des Bodens aus mehreren Standpunkten auch begründet sein würde.

³⁶Az új földtörvény vitaanyaga 8.

³⁷ Osztoivits András (Hrsg.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja IV. kötet*, Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014, 436.

³⁸ Gesetzartikel Nr. XXVII von 1715 über die Testamente hat abgeschafft den Grundsatz, dass nur solche Testament geltend ist, das über das ganze Vermögen des Erblassers verfügt: Siehe: Teller Miksa, 228.

³⁹ Vékás Lajos: *Öröklési jog*, Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, 2008, 65.

Wenn eine Rechtsordnung in der Zukunft erschafft werde, die die Frage der gesetzlichen Erbfolge regeln würde, oder das Grundstückverkehrsgesetz würde sich zufällig mit den auf das Eigentumserwerb des Bodens mit gesetzlicher Erbfolge bezüglichen Regeln ergänzen – wie in meisten europäischen Länder auch –, würde die Regelung schon konsequenter sein, würde aber die Frage der Beschränkung der Freiheit der letztwilligen Verfügung dann auch auftauchen.

HORNYÁK Zsófia*
A végintézkedésen alapuló öröklés szabályai a mezőgazdasági
földforgalomban**

1. Bevezetés

Korábbi kutatásaink során a mezőgazdasági földekre vonatkozó törvényes öröklési renddel, vagyis inkább az arra vonatkozó speciális szabályok hiányával - mint a hazai földforgalmi szabályozás egyik neuralgikus pontja - foglalkoztunk.¹ Ám jelen kutatásunk középpontjában a termőföld végintézkedési örökléssel történő megszerzése áll, különös tekintettel az ezzel kapcsolatosan felmerülő ellentmondásokra. Ezen cikk keretében egy jelenleg is folyamatban lévő hagyatéki eljárás alapján elemeznénk a kérdést, valamint az ennek kapcsán felmerülő problémákra, kérdésekre világítanánk rá.

2. A végrendelet hibái

A konkrét esetben az örökhagyó érvényes végrendeletet hagyott maga után, ám felmerült egy probléma az öröklés során, mely könnyen elkerülhető lett volna, amennyiben az örökhagyó végrendeletében máshogy fogalmaz. Ugyanis jelen esetben az örökhagyó tételesen felsorolta a tulajdonában álló földterületeket elhelyezkedés, helyrajzi szám, méret, aranykorona érték, művelési ág, tulajdoni lap szerinti sorszám, valamint a tulajdoni hányad megjelölésével. Ezen kívül még annyit fogalmazott meg a végrendeletben, hogy minden egyéb ingó, ingatlan, valamint résztulajdonát képező cégekben megtestesülő vagyont a törvényes öröklési rend szerint a törvényes örökösei örökölkék.

Ám a végrendelet kelte után területrendezés történt, amely után ugyanolyan értékű földekre terjedt ki az örökhagyó tulajdonjoga, de nem pontosan ugyanarra a területre, amit korábban a tulajdoni lap szerinti sorszámmal megjelölt a végrendeletében, és amit egészen halála napjáig elfelejtett átvezetni abban.

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

** A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával (K120158 kutatási témapályázat keretében) az NKFI Alapból valósult meg.

¹ Lásd: Hornyák Zsófia: *Einige neuralgische Punkte des neuen Grundstückverkehrsgesetzes*, in: Stipta István (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos szervezési és Nemzetközi Osztály, 2013, 117-121.; Hornyák Zsófia: *Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben*, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135.

Így viszont azokról a területekről, amelyek a végrendeletében szerepeltek, nem is rendelkezhetett volna, hiszen a halálakor nem terjedt ki rájuk a tulajdonjoga. Könnyen elkerülhető lett volna ez a probléma, ha az örökhagyó úgy fogalmazott volna, hogy *“minden tulajdonomban álló mező,- és erdőgazdasági hasznosítási föld vagyonomat X-re és Y-ra hagyom”*, hiszen a végrendelet keltének időpontjában az örökhagyónak nem volt a tulajdonában más földterület, mint amit a végrendeletében felsorolt, tehát a végakarata valóban erre vonatkozott. Így viszont, mivel néhány, a végrendeletben megnevezett föld a halálakor már nem állt a tulajdonában, és a helyettük megszerzett területekről pedig nem rendelkezett, így a törvényes örökösök is örökölnek a mezőgazdasági földterületeiből.

3. A tulajdonszerzés feltételei a mezőgazdasági földek végintézkedés alapján történő öröklése esetén

A hagyatékban található területek nagyobb részt erdő művelési ágba tartoznak, de található még rét és szőlő terület is a hagyatékban, tehát ezek a területek mind a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: földforgalmi törvény)² hatálya alá tartoznak.

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

Érdemes megemlítenünk, hogy az új földforgalmi törvény kivette a hatálya alól a föld tulajdonjogának törvényes örökléssel történő megszerzésének esetét,³ ám a végintézkedésen alapuló öröklésre kiterjed a törvény hatálya. Emiatt a végintézkedés alapján történő tulajdonszerzésnél is szükség van a szerző fél nyilatkozatára,⁴ melyben vállalnia kell, hogy a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének. Továbbá vállalja, hogy a földet a tulajdonszerzés időpontjától számított öt évig más célra nem hasznosítja, valamint hogy nincs a földhasználatért járó ellenszolgáltatásának teljesítéséből eredő bármilyen korábbi földhasználattal kapcsolatos jogerősen megállapított és fennálló díj-, vagy egyéb tartozása. A tulajdonszerzési jogosultság további feltétele, hogy a szerző féllel szemben a szerzést megelőző öt éven belül nem állapították meg, hogy a szerzési korlátozások megkerülésére irányuló jogügyletet kötött.⁵

Amennyiben az örökös pályakezdő gazdálkodó, akkor még további kötelezettségei is vannak, nevezetesen kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy a tulajdonszerzéstől számított egy éven belül a föld helye szerinti településen állandó bejelentett lakosként életvitelszerűen fog tartózkodni, vagy a tulajdonszerzéstől számított egy éven belül a föld helye szerinti településen mezőgazdasági üzempontot létesít, és mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet folytat.⁶

Véleményünk szerint indokolatlan végintézkedési öröklésnél ezen nyilatkozatok megtétele, hiszen ha feltételhez kötjük az öröklésen alapuló tulajdonszerzést, akkor ha ezeket az örökös nem teszi meg, nem szerezheti meg a föld tulajdonjogát, mely ellentétes az örökös végakaratóval, így a végrendekezési szabadság gátjává is válik.

Végintézkedési öröklés esetén előfordulhat, hogy földművesnek nem minősülő személyt⁷ nevez meg örökösének az örökös, náluk viszont elég erős korlátot állított fel a jogalkotó a megszerzhető terület nagyságára vonatkozóan.⁸ Főszabály szerint nem földműves belföldi természetes személy és tagállami állampolgár akkor szerezheti meg a föld tulajdonjogát, ha a birtokában álló föld területnagysága a megszerzeni kívánt föld

³ Földforgalmi törvény (Fftv.) 6. § (2)

⁴ Erről bővebben lásd: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás. *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről. *Őstermelő*, 2013/4, 7-10.

⁵ Fftv. 13. § (1), 14. § (1), (2)

⁶ Fftv. 15. §

⁷ Azzal kapcsolatban, hogy ki minősül földművesnek lásd még: Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 121-135.; Raisz Anikó: Women in Hungarian Agriculture, in: Esther Muñiz Espada – Leticia Bourges (ed.): *Agricultura Familiar*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014, 125-142.; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

⁸ Erről bővebben lásd: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 110-111.

területnagyságával együtt nem haladja meg az 1 hektárt. Ez alól kivételt képez, ha a földművesnek nem minősülő belföldi természetes személy vagy tagállami állampolgár a tulajdonjogot átruházó személy közeli hozzátartozója.⁹ A földművesnek nem minősülő közeli hozzátartozóknál a földművesekre irányadó általános földszerzési maximumot kell figyelembe venni, vagyis ők 300 hektár mértékig szerezhetik meg a mezőgazdasági föld tulajdonjogát.¹⁰ Természetesen öröklés esetén is figyelembe kell venni ezeket a korlátokat és az 1 hektáros, vagy adott esetben a 300 hektáros földszerzési maximumot nem lépheti túl az örökös tulajdonában lévő összes föld – tehát a már korábban meglévő és az öröklés útján megszerzett földek – együttes területnagysága.

4. Hatósági jóváhagyás a végintézkedési öröklés kapcsán

Mivel eltérő rendelkezéssel nem találkozunk, így a föld tulajdonjogáról végintézkedéssel történő rendelkezés esetén is szükség van a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyására.¹¹ Ez alól kivételt jelent, ha az örökös közeli hozzátartozója az örökgyónak.¹² Am végintézkedési öröklés esetén vannak bizonyos eltérések a föld tulajdonjoga megszerzésének jóváhagyására irányuló eljárásban. Az egyik ilyen, hogy a közjegyző fogja megküldeni a végintézkedést a hagyatéki eljárás keretében a föld tulajdonjogának megszerzését illetően jóváhagyás céljából a mezőgazdasági igazgatási szervnek. Ebben az eljárásban az eladó alatt az örökgyót, a vevő alatt az örököszt kell érteni.

A föld tulajdonjogának végintézkedéssel történő megszerzésének jóváhagyására irányuló eljárásban figyelmen kívül kell hagyni az elővásárlási jogról, az elővásárlásra jogosultakról, az elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozatáról, a jegyzékről, a tulajdonos választási jogáról, és az ezzel összefüggő, a mezőgazdasági igazgatási szerv általi kijelöléséről szóló rendelkezéseket. Különbség még az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásához¹³ képest, hogy az eljárásban nem kell megkeresni a helyi földbizottságot az állásfoglalásának beszerzése céljából.

A mezőgazdasági igazgatási szerv azt vizsgálja, hogy az örökös szerzőképessége fennáll-e, és a végintézkedés nem eredményezi-e tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését. A mezőgazdasági igazgatási szerv a döntését közölni fogja a közjegyzővel is.

⁹ Fftv. 10. § (2), (3)

¹⁰ Fftv. 16. § (1)

¹¹ Fftv. 7. § (1)

¹² Fftv. 36. § (1) d). A földforgalmi törvény alkalmazásában közeli hozzátartozó a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbecfogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbecfogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér. (Fftv. 5. § 13.) Tehát a jogeset szerinti két végrendeleti örökös nem minősül közeli hozzátartozónak, így az ő tulajdonszerzésükhöz szükséges a hatóság jóváhagyása.

¹³ A hatósági jóváhagyásról bővebben lásd: Jani Péter: A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda, in: Ágoston Eszter Ildikó (szerk.): *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2013, 15-28.

Amennyiben a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az örökös javára a tulajdonszerzés jóváhagyását, akkor a végrendelet ezen rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni.¹⁴ Ez szintén ellentétes a végintézkedési szabadság elvével, hiszen így az örökös végakarata nem fog érvényesülni.

A föld tulajdonjogának végintézkedéssel történő megszerzése esetén az eljárásban is érvényesülnek bizonyos speciális szabályok. A közjegyző a végintézkedés megküldése nélkül is megkeresheti a mezőgazdasági igazgatási szervet. Ez esetben a közjegyző megkeresésének tartalmaznia kell a végintézkedéssel érintett föld tekintetében az örökösnek a közjegyző rendelkezésére álló adatait.¹⁵ Az eljárás a közjegyző megkeresésének a mezőgazdasági igazgatási szervhez való beérkezését követő napon kezdődik, az ügyintézési határidő pedig 30 nap – amely rövidítést jelent a hatósági jóváhagyáshoz kötött tulajdonjog megszerzésére vonatkozó eljárásban általánosan meghatározott 60 napos ügyintézési határidőhöz képest –, ám a 30 napos határidő kivételesen indokolt esetben, egy alkalommal, legfeljebb 30 nappal meghosszabbítható.¹⁶ A mezőgazdasági igazgatási szervnek azt is vizsgálnia kell, hogy a hagyaték átszállása nem eredményezné-e a tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését.

A mezőgazdasági igazgatási szerv a vizsgálat eredményeként hatósági bizonyítványt ad ki a megkereső közjegyzőnek, amennyiben a tulajdonszerzéshez szükséges feltételek fennállnak,¹⁷ tehát ebben az esetben nem önálló határozatot fog kiállítani a jóváhagyásról, és záradékkal sem kell ellátnia a végintézkedést, szemben az adásvételi szerződés jóváhagyásával.¹⁸

5. Az örökség visszautasítása

A Polgári Törvénykönyvről szóló, 2013. évi V. törvény mindösszesen egy szakaszában találkozunk földdel kapcsolatos öröklési szabállyal, nevezetesen a 7:89. §-ában, mely az örökség visszautasításáról szól.¹⁹ Az örökösnek lehetősége van arra, hogy az örökség megnyílásakor a teljes örökségét visszautasítsa függetlenül attól, hogy pontosan mi található abban, viszont főszabály szerint ezt csak úgy teheti meg, hogy egyben az egészet utasítja vissza.

Ám ha mezőgazdasági termelés célját szolgáló föld, hozzá tartozó berendezés, felszerelési tárgy, állatállomány vagy munkaeszközök találhatóak az örökségében, akkor ezeket külön is visszautasíthatja úgy, hogy az örökségének többi részét megkapja, amennyiben nem foglalkozik hivatásszerűen mezőgazdasági termeléssel.

¹⁴ Fftv. 34. §

¹⁵ Személyazonosító adatok, állampolgárság, lakcím.

¹⁶ 2013. évi CCXII. törvény, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról (Fétv.) 41. §

¹⁷ Fétv. 42. §

¹⁸ Fftv. 30. § (1)

¹⁹ Erről lásd még: Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitantes and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 52-57.

Ezzel a törvény egy lehetőséget biztosít, hogy a mezőgazdasági földet és a hozzátartozó eszközöket esetlegesen egy hivatásszerűen mezőgazdasággal foglalkozó örökös kapja meg. Azonban ha az örökös az öröklés megnyílása után a visszautasítás jogáról kifejezetten vagy hallgatólag lemondott, az örökséget többé nem utasíthatja vissza.²⁰

6. Hagyatéki hitelezői igény

Érdeemes még megemlítenünk a hagyatéki hitelezői igény kérdését, ugyanis azokat a hagyatéki hitelezőket, akik bejelentették követelésüket, a közjegyző köteles a hagyatéki tárgyalásra megidézni. A hagyatéki tárgyaláson az örökösöknek nyilatkozniuk kell ezekre az igényekre, ha elismerik azokat, akkor lehetőség van arra, hogy egyezséget kössenek. Az egyezés keretében az örökösök akár az örökségük egy részét is átruházhatják a hagyatéki hitelezőkre a hitelezői igény kielégítése érdekében,²¹ és amennyiben ez a rész épp mezőgazdasági földet tartalmaz, akkor szintén szükség van a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyására. Még mielőtt a közjegyző jóváhagyná az egyezséget, megkeresi a mezőgazdasági igazgatási szervet annak érdekében, hogy a szerző fél esetén a földforgalmi törvény tulajdonszerzési feltételei fennállnak-e.²²

A tárgyalt esetben az örökhagyó végrendeletében a korábbiakban felsorolt földjei örökösöként egyetlen még élő testvérének két gyermekét nevezte meg. Minden egyéb vagyont pedig a törvényes örökösei öröklik a törvényes öröklési rend alapján. Az előbbieken kifejtettek miatt viszont nem a végrendeleti örökösök fognak örökölni két kisebb földterületet az örökhagyó földjei közül, amit alapvetően az örökhagyó nekik szánt volna. A hagyatéki tárgyalásról szóló jegyzőkönyv is alátámasztja azonban azt, hogy az örökhagyó testvére nyilatkozott arról, hogy az örökhagyó felesége halálától (1985) az ő gyermekei, tehát a végrendeleti örökösök gondozták az örökhagyót és minden költségét viselték, a törvényes örökösök pedig nem foglalkoztak vele. Ezért a hagyatéki eljárás során a törvényes örökösökkel szemben a két végrendeleti örökös hagyatéki hitelezői igényt jelentett be a gondozásért 100.000-100.000 Ft értékben, mely egyébként körülbelül megfelel a két említett földterület értékének, és ezen igényük kielégítéseként a két földterület tulajdonjogát kívánják megszerezni.

A törvényes örökösök elismerték a hagyatéki hitelezői igényt, és hajlandóak voltak a törvényes öröklés alá eső mezőgazdasági földterületeket átruházni a végrendeleti örökösökre a hagyatéki hitelezői igény kielégítése fejében. Ezzel a felek egyezséget is kötöttek, majd a következő lépés a mezőgazdasági igazgatási szerv – jelen esetben a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Megyei Földhivatali Osztályának – megkeresése volt a jóváhagyás kiadása céljából. Jelenleg itt tart az eljárás.

²⁰ A visszautasítás jogáról való lemondásnak kell tekinteni az örökség olyan birtokbavételét vagy a hagyatékra vonatkozó egyéb olyan cselekményt, amelyből az örökösnek az örökség elfogadására irányuló kétségtelen akarata tűnik ki. Lemondásnak minősül az is, ha az örökös a közjegyző által – bármely érdekelt kérelmére – kítűzött határidő alatt nem tesz az örökséget visszautasító nyilatkozatot. (Ptk. 7:90. § (2))

²¹ Visegrádi Ágnes: Az örökös felelőssége a hagyatéki tartozásokért, *Magyar Jog*, 2015/7-8, 430.

²² Fétv. 21.§ (1)

Mivel ennek az egyezségnek a célja gyakorlatilag az örökhatározó akaratának az érvényre juttatása, hiszen erre az egyezségre az örökhatározó végrendeletének pontatlansága miatt volt szükség, ezért itt is nyomatékossítanunk szükséges – hasonlóan a korábban már a hatósági jóváhagyás kapcsán kifejtettekkel –, hogy a hatósági jóváhagyás intézménye korlátozza a végintézkedési szabadságot.

7. Az osztályos egyezség

Bár a tárgyalt jogeset kapcsán ez a kérdés nem merült fel, de mindenképpen érdemes megemlíteni a téma szempontjából, hogy az örökösöknek lehetőségük van arra is, hogy osztályos egyezséget kössenek a hagyatéki eljárás keretében, mely abban az esetben, ha mezőgazdasági föld található a hagyatékban, azzal egészül ki, hogy itt is szükség lesz a hatóság jóváhagyására, amennyiben végintézkedésen alapuló örökösök kötnek egyezséget. Am mielőtt a közjegyző az egyezséget megküldené a mezőgazdasági igazgatási szervnek, ő maga megvizsgálja, hogy az egyezség nem ütközik-e jogszabályba, amennyiben megállapítja, hogy a szerző fél szerzőképessége nem áll fenn, akkor a közjegyző a hatóság megkeresése nélkül, az öröklés rendje alapján adja át a hagyatékot az osztályos egyezsége tekintet nélkül.²³ Am ha úgy ítéli meg, hogy az egyezség nem sérti a jogszabályi rendelkezéseket, akkor az egyezség megkötését követően, de még az egyezség közjegyzői jóváhagyása előtt megkeresi a mezőgazdasági igazgatási szervet, aki megvizsgálja, hogy a szerző fél tulajdonszerzésének a földforgalmi törvény szerinti feltételei fennállnak-e.

A mezőgazdasági igazgatási szerv a vizsgálat eredményeként hatósági bizonyítványt ad ki a tulajdonszerzés földforgalmi törvény szerinti feltételeinek fennállásáról. Azonban ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja, az egyezség semmis és nem hagyható jóvá.²⁴ A közjegyző a hatóság döntését követően hozza meg hagyatékátadó végzését.²⁵ Ahogy említettük, ezen szabályok a végintézkedésen alapuló örökösök közötti osztályos egyezség esetében állnak fenn, érdekes kérdést vet fel viszont az az eset, ha csak törvényes örökösök, vagy esetleg törvényes és végrendeleti örökösök vegyesen kötnek egyezséget. Ilyenkor vajon szükség van-e a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyására? Egyetértve Bobvos Pállal²⁶ úgy gondoljuk, hogy mivel a törvényes öröklést, mint tulajdonszerzési jogcímet a jogalkotó kivette a földforgalmi törvény hatálya alól, így amennyiben kizárólag törvényes örökösök kötnek egyezséget, abban az esetben nincs szükség a hatóság vizsgálatára, de ha már a törvényes örökösök mellett végintézkedésen alapuló örökösök is, vagy kizárólag csak ők kötnek egyezséget, akkor szükség van az igazgatási szerv megkeresésére.

²³ 2010. évi XXXVIII. törvény, a hagyatéki eljárásról 94. § (1)

²⁴ Fétv. 21. § (1)-(5)

²⁵ Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015, 66.

²⁶ Bobvos Pál – Hegyes Péter, 66.

8. A végintézkedési szabadság

A Ptk. az öröklés kapcsán egyik fő elvként kimondja a végintézkedés szabadságát,²⁷ mely szerint az örökhagyó a halála esetére vagyonáról vagy annak egy részéről végintézkedéssel szabadon rendelkezhet.²⁸ Ebből az elvből következik az is, hogy amennyiben az örökhagyó végintézkedés keretében rendelkezett a vagyonáról, akkor ez alapján történik az öröklés, hiszen ez lesz az örökhagyó kifejezett akarata, mely elsőbbséget élvez a törvényes örökléssel szemben, mely az örökhagyó vélelmezett akaratát fogja jelenteni, tehát erre csak végintézkedés hiányában fog sor kerülni.²⁹

A végintézkedési szabadságot érdemes több oldalról is megvizsgálnunk, hiszen ez egyrészt jelenti azt, hogy az örökhagyó eldöntheti, hogy egyáltalán kíván-e halála esetére vagyonáról rendelkezni, hiszen ha ezt nem teszi, akkor úgy kell tekintenünk, hogy a törvényes öröklés szerint kívánja meghatározni az öröklés rendjét. Másrészt az alanyválasztás szabadságát is jelenti, hiszen az örökhagyó szabadon dönthet arról, hogy kit kíván örökösének megnevezni, vagy éppen kit szeretne kitagadni. Természetesen beszélnünk kell a tartalom szabadságáról is ezen kérdés kapcsán. Az örökhagyó szabadon rendelkezhet a hagyatékáról, eldöntheti, például hogy melyik örököse melyik vagyontárgyat örökölje, vagy meghatározhatja a hagyaték megosztásának arányát. De itt szükséges megemlítenünk azt a lehetőséget is, hogy pozitív vagy akár negatív tartalommal is rendelkezhet a vagyonáról, tehát meghatározhatja, hogy a hagyatékából kinek és mit szeretne juttatni (pozitív tartalom), de lehetősége van arra is, hogy csak kitagadást, vagy kizárást fogalmazzon meg végintézkedésében³⁰ (negatív tartalom). Az utolsó oldalt pedig a formaválasztás szabadsága jelenti, hiszen az örökhagyó egyoldalú jognyilatkozatával (végrendelet), de akár kétoldalú jogügylettel (öröklési szerződés, halál esetére szóló ajándékozás) is rendelkezhet vagyonáról halála esetére.³¹

A korábban elemzett, 2014 óta hatályban lévő szabályok főként az alanyválasztás szabadságát, valamint a tartalom szabadságát korlátozzák. A tulajdonszerzési jogosultság feltételeinél tárgyalt nyilatkozatok, melyeket a tulajdonszerzőnek meg kell tennie, az örökhagyó szabad alanyválasztását fogja korlátozni, hiszen ha nem teszi meg a nevezett örökös a szükséges nyilatkozatokat, akkor a hatóság nem fogja megadni a jóváhagyást, így a végintézkedésben szereplő örökös nem örökölheti a földet.

²⁷ Már az 1928-as Magyar Magánjogi Törvényjavaslat is kimondja, hogy az örökhagyó akár egész vagyonáról, akár annak egy részéről rendelkezhet: Teller Miksa: *Végintézkedésen alapuló öröklés*, in: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog VI. kötet, Öröklési jog*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1939, 228.

²⁸ Ptk. 7:10. §

²⁹ Érdemes megjegyeznünk, hogy a két öröklési jogcím érvényesülhet egymás mellett is.

³⁰ PK 86. állásfoglalás

³¹ Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Pusztahelyi Réka – Sági Edit: *Öröklési jog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 28.; Petrik Ferenc (szerk.): *Az öröklés joga*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1991, 116.

A földszerzési maximum az alanyválasztás szabadsága mellett a tartalom szabadságát is korlátozza, hiszen csak olyan személy javára rendelkezhet az örökhagyó, akinek a már tulajdonában lévő földdel együtt a juttatott terület nagysága nem haladja meg a törvény szerinti maximumot. De arra lehetősége van az örökhagyónak, hogy úgy hagyja rá örökösére a földjeit, hogy a földszerzési maximumon belül maradjon az örökös tulajdonában álló földek nagysága, ám ez jelentheti a tartalom szabadságának korlátozását például abban az esetben, ha az örökhagyó akarata eredetileg arra irányult volna, hogy minden földje végrendeleti örökösének a tulajdonába kerüljön, de emiatt csak a földjei egy bizonyos hányadát fogja az említett örökösére hagyni.

A hatósági jóváhagyás szintén a végintézkedési szabadság mindkét említett irányból történő megközelítésének korlátját jelenti, hiszen a mezőgazdasági igazgatási szerv minden nevezett örökös esetében meg fogja vizsgálni, hogy a tulajdonszerzési jogosultság feltételei fennállnak-e, és amennyiben valamelyik örökös javára a kifejtett tartalommal nem hagyja jóvá a tulajdonszerzést, akkor a végrendeletnek azt a rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni.

Mivel nem tartozik az új földforgalmi törvény hatálya alá a mezőgazdasági földterületek törvényes öröklése, így a jogszabály által bevezetett korlátozások és szigorítások³² sem vonatkoznak arra az esetre, ha a föld törvényes öröklés tárgyát képezi. Ám a végintézkedési öröklésre alkalmazandóak az új törvény rendelkezései – a korábban már kifejtett különbségekkel –, ami pedig sérti a végintézkedési szabadság elvét, hiszen a mezőgazdasági igazgatási szerv vizsgálatával, és esetlegesen a jóváhagyást tartalmazó hatósági bizonyítvány kiadásának megtagadásával megakadályozza, hogy az örökhagyó akarata érvényre jusson, ezen részében érvénytelen lesz a végrendelet és a föld a törvényes öröklési rend szerint fog öröklődni. Amit bár az örökhagyó vélelmezett akaratának tekintünk, de mivel végintézkedésében az örökhagyó konkrétan rendelkezett a földről, így az lesz a kifejezett végakarata, mely így nem fog érvényesülni, tehát az örökhagyó végintézkedési szabadsága erősen korlátozott.

Korábban a mezőgazdasági földekre vonatkozó törvényes öröklési rendet vettük górcső alá,³³ és a többi európai állam szabályozását is megvizsgálva³⁴ arra a következtetésre jutottunk, hogy szükség lenne speciális öröklési szabályokra a mezőgazdasági földek törvényes öröklése kapcsán. Ám mivel jelenleg még nem találunk ilyen szabályokat, így ezen természeti erőforrásunk, annak ellenére, hogy 2014-től komoly korlátozásokat vezetett be a jogalkotó a földtulajdonszerzés vonatkozásában, végintézkedés hiányában, a Ptk. szerinti törvényes öröklési rend alapján öröklődik, és nincs szükség a mezőgazdasági igazgatási szerv vizsgálatára, jóváhagyására, nem szükséges ez alapján, hogy földműves legyen az örökös, nem kell megtennie a tulajdonszerzéshez szükséges speciális – korábban már említett – nyilatkozatokat sem.

³² Például, hogy földművesnek nem minősülő személy legfeljebb 1 hektár föld tulajdonjogát szerezheti meg, de korlátozást jelent még a hatósági jóváhagyás intézménye is.

³³ Lásd: Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (szerk.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58.

³⁴ Lásd: Hornyák Zsófia: A földöröklés szabályozása egyes európai országokban, in: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi kötet Prugberger Tamás 80. születésnapjára*, megjelenés alatt.

Ezzel szemben, ha végintézkedés maradt az örökhagyó után, akkor az az alapján történő öröklésre már vonatkozni fognak ezek a korlátozások, amelyek mint már korábban is említettuk, a végintézkedési szabadságnak is a korlátját jelentik, és mivel a törvény öröklésre mindezen szabályok nem vonatkoznak, így ezen okból is megfontolandónak tartjuk azt a kérdést, hogy vajon szükségesek-e ezen korlátozások a végintézkedéssel történő foldtulajdonszerzes vonatkozásában.

Mivel 2013-ban a földforgalmi törvény megalkotásával a jogalkotó célja az volt, hogy olyan személy szerezzze meg a föld tulajdonjogát, aki képes és kész is megművelni azt,³⁵ a törvény létrehozásának céljával teljes mértékben összeegyeztethető, hogy a végintézkedési örökléssel történő tulajdonszerzés esetén is meg kell felelni a jogszabályban megfogalmazott korlátoknak, azokat be kell tartani, valamint végintézkedéssel, ha nem vonatkoznának rá a korábbiakban kifejtett korlátozások, nagyon könnyen ki lehetne játszani a földforgalmi törvény adásvételi szerződéssel történő tulajdonszerzésre vonatkozó szigorú szabályait. Ám ezzel szemben áll egy másik fontos, jelen tanulmányban már több-szor említett elv, mégpedig a végintézkedési szabadság elve. A kérdés az, hogy melyik elvet helyezzük a másik elé, melyik elv bír nagyobb jelentőséggel. A jogalkotó által a mezőgazdasági foldforgalomba bevezetett *“azé legyen a föld, aki képes azt megművelni”*, vagy a Ptk.-ban nevesített, az öröklési jog alapját jelentő, végintézkedés szabadsága? Az előbbi elvet iránymutatásnak szánta a jogalkotó, ennek alárendelten alkották meg a földforgalmi törvény egyes rendelkezéseit. Ez alapján a földforgalmi törvénynek a földműveléssel nem foglalkozók földhöz jutásának háttérbe szorítását, valamint a spekulacio megszüntetését kell szolgalnia.³⁶ Ezzel szemben áll a végintézkedési szabadság elve, amely a tulajdonos rendelkezési szabadsagabol következik, és emellett a polgári magántulajdonra epulo jogrendszernek egyetemes elvének tekinthető,³⁷ mely már 1715 óta jelen van a jogrendszerünkben.³⁸ Vékás Lajos szerint a tulajdonos szabad rendelkezési jogának halála esetere is ervenyessulnie kell, véleménye szerint a teljes végintézkedési szabadságnak csak egyetlen korlátja van, meghossza a köteles rész intézménye,³⁹ bár ennek valódi korlátozó jellegével kapcsolatosan ellentétes álláspontokkal találkozunk, ám ezen vitát jelen publikacio keretében nem kivanjuk bemutatni.

³⁵ Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében <http://2010-2014.kormany.hu/download/1/f1/90000/%C3%BAj%20f%20%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20koncepti%C3%B3.pdf> (2016.11.10)

³⁶Az új földtörvény vitaanyaga 8.

³⁷ Osztoivits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szolo 2013. évi V. törvény és a kapcsolodo jogszabályok nagykommentaria IV. kötet*, Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014, 436.

³⁸ A vegrendeletekrol szolo, 1715. évi XXVII. törvénycikk torolte el azt az elvet, hogy csak az a végrendelet hatályos, mely az örökhagyó egész vagyonáról rendelkezik: lásd: Teller Miksa, 228.

³⁹ Vékás Lajos: *Öröklési jog*, Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, 2008, 65.

9. Záró gondolatok

Tekintetbe véve, hogy a törvényes öröklést kifejezetten kivette a törvényalkotó a földforgalmi törvény hatálya alól, így kicsit ellentmondásosnak érezzük, hogy a végintézkedéssel történő öröklésre ellenben vonatkoznak a törvény rendelkezései, hiszen törvényes öröklés esetén is könnyen előfordulhat, hogy olyan személy lesz az örökös, aki nem felel meg a földforgalmi törvényben megfogalmazott szempontoknak, ám erre mégsem vonatkoznak a korábban elemzett korlátozások. Így mivel törvényes örökösnek nem kell megfelelni semmilyen egyéb, a földforgalmi törvényben meghatározott feltételnek ahhoz, hogy az örökös megszerezze a föld tulajdonjogát, ez alapján azt gondoljuk, hogy indokolatlan az, hogy a végintézkedési öröklésre pedig vonatkoznak a korlátok. Talán még ennél is erősebb az az érv a korlátozások alkalmazásával szemben a végintézkedési öröklés kapcsán, hogy így az örökhagyó nem rendelkezhet szabadon a vagyonáról halála esetére, hiszen annak ellenére, hogy ő megnevez valakit örökösnek, egy másik szerv a halála után megvizsgálja, hogy ez a személy megfelel-e a földtulajdonszerzési korlátozásoknak, és ha úgy találja, hogy valamelyik feltétel nem teljesül, akkor nem az örökhagyó által megnevezett örökös fogja megszerezni a földet. Így azt mondhatjuk, hogy több szempontból is indokolt lenne a végintézkedési öröklésre vonatkozó földtulajdonszerzési korlátozások eltörlése.

Amennyiben a jövőben megalkotásra kerülne egy jogszabály, mely a törvényes öröklés kérdését rendezné, vagy esetleg a földforgalmi törvény kiegészülne a törvényes örökléssel történő földtulajdonszerzésre vonatkozó szabályokkal – ahogy a legtöbb európai országban is –, akkor már következetesebb lenne a szabályozás, ám akkor is felmerülne a végintézkedési szabadság korlátozásának kérdése.

Nóra JAKAB*
Sustainable development and human resources**

Sustainable development has several meanings. This essay approaches the issue from the society's and work's point of view.

Sustainable society among others aims to cope with the economic inequalities existing among nations and on different parts of the world, to handle the inequalities between men and women, to eliminate inequalities in accessing to work and in making a living.¹ Social dimension of sustainable development came to the front in 2002 on the World Congress held in Johannesburg. The three pillars of sustainable development have been clarified on this congress, i.e. sustainable development consists of economic, environmental and societal pillars.²

In relation to sustainable society – maybe surprisingly – I would like to emphasize the importance of work. There has been a vivid professional debate in the European Union for a long time on the presence and future of labour law regulation, on the work (in itself) and working person forming the basis of labour law regulation, and furthermore on the protective nature of labour law regulation, namely on tailoring down or broadening it. This debate is highlighted by the White Paper, Green Paper, Supiot and Wim-kok report. Taking into consideration the above mentioned documents Mark Freedland distinguishes three different concepts in the European policies: (a) social policy based on the social dialogue and on the outstanding role of social partners; (b) employment policy strengthening the competitiveness and increasing employment rate; (c) human right concept with special regard to equality rights, balancing the employment policy serving economic interest.³

* dr. jur. associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Civilistic Studies. Department of Labour and Agricultural Law, 3515 Miskolc-Egyetemváros, civnora@uni-miskolc.hu

** The essay was supported by the National Research, Development and Innovation Office (within the framework of K120158 project) and was realised from the National Research, Development and Innovation Fund.

¹ Enyedi György: Fenntartható fejlődés – mit és hogyan kell fenntartani? *Magyar Tudomány*, 1994/10, 1151-1160. Cited by: Olajos István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008.

² Bányai Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából*, PhD értekezés, Debrecen, 2012, 23.

³ Gyulavári Tamás: Munkaviszony, önfoglalkoztatás és a közöttük lévő szürke zóna, *Esély*, 2009/6, 76-79.

The Wim-kok report determines the key elements of employment policy in compliance with the Lisbon strategy:

(a) In order to increase the employability and productivity the followings are essential: increasing the flexibility of working people and undertakings, integrating more people to the labour market, investing into human capital, and implementing reforms effectively by appropriate governance.

(b) Besides flexibility working people need security. Security refers not only to the employment, but also to the maintenance of work and to making a progress in work. According to the Wim-kok report this helps to avoid fragmentation of the labour market,⁴ accordingly people within labour relationship (insiders) enjoy high security, but people outside of it (outsiders) experience the lack of it or the minimum level of it.

(c) By means of tax and subvency policies everyone shall have access to the labour market. Accordingly full participation of women in work shall be made possible in line with child and elderly care's developments.

(d) Consequently Member States shall have active aging strategy as employability of people over 50 constitutes a great challenge to the employers as far as training/retraining is concerned.

(e) Investing into human capital supposes the realization of lifelong learning. This is very important to less educated people.⁵

Consequently the Wim-kok report points out that investment into human capital, employment of more and more people are very important for sustainable society, as human resource means one kind of inducement for the economy.

In my opinion sustainable society requires among others such a policy making, of which starting point is human dignity, and enjoyment of right to work calls for setting up conditions enabling the acquirement, development and realization of one's capabilities.

Human rights such as right to work derive from human dignity. According to Gábor Kardos work is integral part of the human being, it is basis of self-determination. Conscious work is being carried out by humans and in the case of unemployment one's dignity is undermined.⁶ Therefore, work is a material source of human being and human dignity as the Constitutional Court laid down.⁷ Right to work was interpreted by the Constitutional Court as a constitutional right having two aims. Right to work has a social and subjective side.

⁴ See Reich, Gordon és Edwards' double labour market theory.

⁵ Employment Taskforce chaired by Wim Kok: Jobs, Jobs, Jobs Creating more employment in Europe, homepage of World Employment Confederation, in: http://www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Kok_Report_2003_Jobs_Jobs_Jobs.pdf (2014.06.23.), 8-9. Lásd még: Frey Mária: Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiája, homepage of MTA KTI, in: http://econ.core.hu/doc/mt/2004/hun/Frey_I.pdf (2014.06.23.) 145-193.

⁶ Kardos Gábor: *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2003. Cited by: Petrovics Zoltán: A biztonság árnyékában. A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései, Ph.D. értekezés, Budapest, 2016, 123-124.

⁷ Decision of the Constitutional Court no. 8/2011. (II.18). Cited by: Petrovics 2016, 96.

Right to work as social right establishes state obligations to introduce conditions for the enjoyment of the right (such as employment policy, job creation measures etc.). Right to work as subjective right has not been limited to work performed under the employment contract, it included right to free choice of occupation and right to engage in work. This right enjoys the same protection as the freedom rights against the state interventions. To decide on the constitutionality of restrictions differentiated measure has been introduced distinguishing between setting conditions for the choice of occupation and engagement in work.⁸

Role of capabilities of the human resource is joint with the reflexive labour law regulation. The term 'reflexive labour law' was used by Rogowski and Wilthagen in 1994. According to this theory the legal system shall be regarded as an independent system such as the political and economic system. All three systems shall protect its own intuitions. By deviding law, politics and market a decentralized societal structure would be created, in which power is splitted between autonomous institutions linked to one another. Autonomy of the legal system is precondition for rule of law and for objective jurisprudence. It would be unreasonable to separate legal system from its surrounding environment. If legal system lost its independence it would be a chanel to express political will.⁹

Though, if law were separated from other societal sub-systems, societal effects could not prevail not guaranteing its effectiveness. This is particulary true in labour law, of which evaluation takes place by means of its societal and economic effects. Labour law can be seen as self-reflexive and self-supporting. Organizationally it is closed, in a cognitive sence it is open. Organizationally the signs of inner operation call for reproduction and renewal. The cognitive openness refers to the answers given to signs coming from outside. Therefore law, politics and economy effect each other not meaning that these three systems would be totally open to the effects of other systems.

Consequent law applies indirect regulating technics to influence. This is self-regulation and self-reflexion. Legal regulation tells us hardly enough how other systems accept it, that is why inner process shall be evaluated and legal contexts of other fields of science shall be analised.

Reflexive labour law has an important role in launching such a social policy in which more people are able to enjoy social rights, and to lead a life accordingly the capabilities. Freedland and Countouris, Deakin and Rogowski refer to Sen and Nussbaum capability approach, and make a comaprison with the labour market.

⁸ Decisions of the Constitutional Court no. 21/1994. (IV. 16.), ABH 1994, 117, 120-121.

⁹ On reflexive labour law see: Arthurs, H.: Corporate Self-Regulation: Political Economy, State Regulation and Reflexive Labour Law, in: Brian Bercusson – Cynthia Estlund (edit.): *Regulating Labour Law in the Wake of Globalisation. New Challanges, New Institutions*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 19-36. On the future of labour law see: Bercusson – Estlund 2007; Catherine Barnard – Simon Deakin – Gillian S Morris: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Hepple, B. QC*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2004; John D.R. Craig – S. Michael Lynk (edit.): *Globalization and the future of Labour Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

In the centre of Sen's theory stands the capability to function focusing on what one is able or unable to do. This theory refers to the practical opportunity, functioning is one's factual achievement, which is accomplished by one's being and activities.¹⁰

What does practical opportunity mean? For Sen it means capability. Activity is not used in its usual sense, it also refers to wishes, for example to eat properly. Two examples of starving people illustrates this concept: one starving person does not eat on religious grounds, the other does not have anything to eat. This is the difference between activity and practical opportunity.¹¹ Sen focuses on the interests instead of activities. Two ways are distinguished how to interpret one's interest and achievement: the way of welfare and advantage. Welfare applies to activities carried out in favour of one's well being. Advantage relates to practical opportunities which are at one's disposal, and in accordance with one can choose. One's set of capabilities is set of ways of activities corresponding to one's right to choice. This set of capabilities are influenced by the goods, the environment surrounding the person, personal characteristics, and all these factors lead to activities. For measurement of set of capabilities Sen refrains from determining a method, because the problem, the circumstances make one's characteristics and capabilities a varying factor.¹²

In Sen's theory practical opportunity is determined by personal characteristics (including disability), in a broader sense by the environment and disposable goods. Practical opportunity relates to right to choice according to which one acts. Dignity of choice becomes a special role in this theory.

The concept of Martha Nussbaum is based on human right approach emphasizing that human beings must be examined in themselves not taking into consideration the family relations. This theory completes Sen's concept listing the fields of life where capabilities are essential: lifeleading, physical health, creating environment, decision making regarding our life, thinking, emotions, making contact etc.¹³ Capabilities are divided into three categories: essential, inner and complex capabilities. Children already have essential capabilities, they are the basis for improvement of others. Inner capabilities can be developed by training, education and can be acquired by socialization. Complex capabilities are joint by inner and external capabilities in order to enjoy the above mentioned fields of life.¹⁴

¹⁰ Sophie Mitra: Capability Approach and Disability. *Journal of Disability Policy Studies*, 2006/4, 236.; Mark Freedland – Nicola Countouris: *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 378-379.

¹¹ Mitra 2006, 238.

¹² Mitra 2006, 238.

¹³ Martha C. Nussbaum: *Sex and Social Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 41-42.

¹⁴ Nussbaum 1999, 44. See more details about the connection between the market and the capability-concept in: Simon Deakin: Social Rights and the Market. An evolutionary Perspective, in: Brendan Burchell – Simon Deakin – Jonathan Michie – Jill Rubery (edit.): *Systems of Production. Markets, organisations and performance*, London and New York, Routledge, 2005, 75-88.; Simon Deakin – Ralf Rogowski: Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe, in: Ralf Rogowski – Robert Salais – Noel Whiteside (edit.): *Transforming European Employment Policy. Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2011, 229-254.

How the relationship between labour law regulation and capability approach can be defined? Aim of labour law regulation is not only to balance between the parties. Among the aims of labour law such an objective shall be supported which promotes the principle of autonomy and equality in work, secures the enjoyment of decent living and social rights. And it does so in favour of a sustainable society. This theory surpasses the frames of labour law and human rights constitute a limitation of the employer's power giving broader space to the collective bargaining and the principle of partnership.¹⁵

However in time of economic crisis it is hard to imagine parties will live with the freedom of contract at a broader scale according to the partnership's principle. Moreover, in the Hungarian labour law regulation the realization of such a principle is far more harder than in other Western-European countries.

Deakin and Rogowski think that Supiot-report highlights the basic problem: how labour law can be reregulated in a way which is capable to cope with the market and organizational expectations relating reflexively to them. Supiot did not consider the rigidity of fordist model and new technologies the only reasons for change. He pointed out also unemployment by loss of wages, sickness, aging, and dependent relations causing inequality. Collective labour institutions were unable to provide effective protection for employees. One main reason for this is that social and economic rights¹⁶ were based on stabil employment. He suggested a labour law reform looking beyond employment, and labour law protection was linked not only to the labour relationship, but also to beyond it by means of new regulating technics and political initiations.

¹⁵ On the change of labour law see: Simon Deakin – Gillien S. Morris (edit.): *Labour Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2012, 30-37, 131-190.; Mark Freedland – Nicola Countouris: *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011; ILO (1997) Contract Labour – Fifth item on the agenda Report V (1) to the International Labour Conference 86th Session 1998, Geneva; Simon Deakin – F. Wilkinson: *The Law of the Labour Market. Industrialisation. Employment and Legal Evolution*, Oxford, Oxford University Press, 2005; Roger Blainpain – Frank Hendricks: *European Labour Law*. Kluwer Law International Bv The Netherlands, 2010; B. Veneziani: The Employment Relationship, in: Hepple, B. – Veneziani, B. (edit.): *The Transformation of Labour Law in Europe, A Comparative Study of 15 Countries 1945-2004*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2009; Simon Deakin: The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development, in: Guy Davidov – Brian Langille (edit.): *The Idea of Labour law*; Oxford, Oxford University Press, 2011, 156-178., <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199693610.003.0011>; Mark Freedland – Nicola Countouris: The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law, in: Guy Davidov – Brian Langille (edit.): *The Idea of Labour law*. Oxford, Oxford University Press, 2011, 190-208.; Arturo Bronstein: *International and Comparative Labour Law*. Palgrave Macmillan, International Labour Organisation, 2009, 1-22.

¹⁶ See about development of economic and social rights: C. Kaufmann: *Globalisation and Labour Rights. The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007.

This included the establishment of labour market status instead of employee status resulting in the enjoyment of social drawing rights out of the labour relationship making possible lifelong learning and training.¹⁷ This concept is in compliance with the capability approach. It facilitates to make labour market more flexible by introducing reforms on the reconciliation of work and family life, and by paying contributions to the social security system in the case of unemployment creating security.

As detailed above I tried to highlight that one basis of sustainable society is human dignity and – in relation to this – establishment of such conditions under which people can gain, develop and enjoy their capabilities, as work forms existential part of the individual providing security, which is important in the *flexicurity*¹⁸ concept very much.

¹⁷ See more details about this in: European Commission: Transformation of labour and future of labour law in Europe, Final Report, 1998. 212-217. paragraphs. See effects of social rights on the labour market in: Simon Deakin: Social Rights and the Market. An evolutionary Perspective, in: B. Burchell – S. Deakin – J. Michie – Rubery, J. (edit.): *Systems of Production, Markets, organisations and performance*, London and New York, Routledge, 2005. 75-88.

¹⁸ On the felxicurity see: Y. Stevenst – Buggenhou van B.: The Influence of Flexibility as a Motor of ChangingWwork Patterns on Occupational Pension as Part of Social Protection in Europe, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 1999-2000/21, 331-370.; K. V. W. Stone: Flexibilization, Globalization, and Privatization: Three Challenges to Labour Rights in our Time, in: Bercusson, B. – Estlund, C. (edit.): *Regulating Labour Law in the Wake of Globalisation, New Challenges, New Institutions*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2009, 115-136.; J. Michie – M. Sheehan: Labour flexibility – securing management’s right to manage badly?, in: Brendan Burchell – Simon Deakin – Jonathan Michie – Jill Rubery (edit.): *Systems of Production, Markets, organisations and performance*, London and New-York, Routledge, 2005, 178-191.

JAKAB Nóra*
A fenntartható fejlődés és a humán erőforrás kapcsolata**

A fenntartható fejlődés több jelentéssel rendelkezik. Jelen tanulmányban a társadalom és a munka oldaláról közelítem meg.

A fenntartható társadalom többek között olyan társadalom, amely törekszik a világ egyes részei, és nemzetei között fennálló gazdasági egyenlőtlenségek megszüntetésére, a nők és férfiak közötti egyenlőtlen esélyek leküzdésére, a munkához, megélhetéshez való hozzáférés egyenlőtlenségének felszámolására.¹ A fenntartható fejlődés szociális dimenziója 2002-ben, a Johannesburgban tartott Világkonferencián került előtérbe. Itt kristályosodott ki a fenntartható fejlődés három pillére: a gazdasági, környezeti és társadalmi pillér.²

A fenntartható társadalom gondolatához kapcsolódva – talán szokatlanul – a munka fontosságát emelem ki. Heves európai unió szakpolitika vita folyik évek óta a munkajogi szabályozás jelenéről és múltjáról, valamint a munkajogi szabályozás aljáról, a munkáról és munkavégzőről, továbbá a munkajogi szabályozás védelmi jellegének szűkítéséről vagy bővítéséről. Ebben a vitában a Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás című Fehér Könyv, az Európai Bizottság 1997-ben megjelentetett Zöld Könyve, a Supiot-jelentés, és a Wim-kok jelentés meghatározó jelentőségű volt. A fentiek alapján Mark Freedland az uniós szakpolitikában három, egymással a dominanciáért vetélkedő koncepciót különböztet meg: (a) a szociális párbeszéd és a szociális partnerek kiemelt szerepén alapuló szociálpolitikai irányt; (b) a versenyképességet erősítő, a foglalkoztatási szint növelését célzó foglalkoztatáspolitikát, illetve (c) az emberi és különösen az egyenlőségi jogok koncepcióját, amely ellensúlyt képezhet a gazdasági szempontokat preferáló foglalkoztatás-politikával szemben.³

* dr. jur. egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézet, Agrár-és Munkajogi Tanszék, 3515 Miskolc-Egyetemváros, civnora@uni-miskolc.hu

** A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával (K120158 kutatási témapályázat keretében) az NKFI Alapból valósult meg.

¹ Enyedi György: Fenntartható fejlődés – mit és hogyan kell fenntartani?, *Magyar Tudomány*, 1994/10, 1151-1160. Idézi: Olajos István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008.

² Bányai Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából*, PhD értekezés, Debrecen, 2012, 23.

³ Gyulavári Tamás: Munkaviszony, önfoglalkoztatás és a közöttük lévő szürke zóna, *Esély*, 2009/6, 76-79.

A Wim-kok jelentés továbbra is a Lisszaboni Stratégia célkitűzéseinek szem előtt tartásával fogalmazza meg a foglalkoztatáspolitikai kulcsfontosságú elemeit:

(a) A foglalkoztatottság és termelékenység növeléséhez szükség van az alábbiakra: munkavégzők és vállalatok rugalmasságának növelésére, minél több ember munkaerő-piacra integrálására, a humán tőkébe való befektetésre, a reformok hatékony keresztülvitelére megfelelő kormányzással.

(b) A rugalmasság mellett a munkavégzőknek biztonságra is szüksége van. A biztonság nemcsak a foglalkoztatáshoz kapcsolódó munkavégzést jelenti, hanem a munka megtartását és a munkában való fejlődést is. A *Wim-Kok jelentés* szerint ez segít megelőzni a munkaerő-piac megkettőződését is,⁴ amely szerint a munkaviszony keretein belül munkát végzők (*insiders*) maximális védelmet kapnak, míg az azon kívül munkát végzők (*outsiders*) sokkal kisebb védelmet élveznek.

(c) Az adó- és támogatási politika megfelelő súlyozásával mindenki számára elérhetővé kell tenni a munkaerő-piacon való megjelenést. Ehhez kapcsolódóan lehetővé kell tenni a nők teljes szerepvállalását a munka világában. Ehhez szükség van a gyermek- és idős-ellátás fejlesztésére is.

(d) Mindehhez kapcsolódóan a tagállamoknak aktív öregedési stratégiával kell rendelkezniük, hiszen az 50 év feletti foglalkoztatása komoly kihívás a munkáltatók számára mind képzés/átképzés, mind a munkakörülmények megteremtése tekintetében.

(e) A humán tőkébe való befektetés feltételezi az élethosszig tartó tanulás megvalósítását. Ez főleg az alacsonyan képzettek számára fontos.⁵

Azaz a Wim-kok jelentés rámutat arra, hogy a fenntartható társadalom alapja többek között, minél több ember foglalkoztatása, azaz a humán tőkébe való befektetés. Hiszen a gazdaság egyik mozgatórugója a humán erőforrás.

A fenntartható társadalom így véleményem szerint olyan szakpolitikák kialakítását is igényli, amelyben a kiinduló pont a munkavégző emberi méltósága, és munkához való joga megéléséhez olyan feltételek megteremtésére van szükség, amelyben képességeit megszerezni, kibontakoztatni, fejleszteni tudja.

Amint az emberi jogok, a munkához való jog is közvetlenül az emberi méltóságból fakad. Ahogyan azt Kardos Gábor kifejti, a munka elválaszthatatlan az embertől, ugyanis az az ember lényegi része, tudatos munkát csak az ember végez, amennyiben pedig valaki munkanélkülivé válik, gyakorta feleslegesnek, méltatlannak tartja saját magát. Ebből következően a munka az ember integráns részét képezi, önmeghatározásának egyik alapja, az emberi méltóságától elválaszthatatlan.⁶

⁴ Lásd erről Reich, Gordon és Edwards kettős munkaerő-piac elméletét.

⁵ Employment Taskforce chaired by Wim Kok : Jobs, Jobs, Jobs Creating more employment in Europe, World Employment Confederation honlapja, in: http://www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Kok_Report_2003_Jobs_Jobs_Jobs.pdf (2014.06.23.) 8-9., Lásd még: Frey Mária: Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiája, MTA KTI honlapja, in: http://econ.core.hu/doc/mt/2004/hun/Frey_I.pdf (2014.06.23.) 145-193.

⁶ Kardos Gábor: *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2003. Idézi: Petrovics Zoltán: A biztonság árnyékában. A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései, Ph.D. értekezés, Budapest, 2016, 123-124.

Az Alkotmánybíróság olvasatában a „*munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása*”.⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a korábbi Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot 'kettős rendeltetésű' alkotmányos jogként értelmezte, határozataiban megkülönböztette a munkához való jog szociális jogi és alanyi jogi oldalát. A munkához való jog, mint szociális jog, állami kötelezettséget alapoz meg, az állam kötelezettségét foglalja magában a jog érvényesüléséhez szükséges feltételrendszer megteremtésére (pl. foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb.). Az Alkotmánybíróság a munkához való alanyi jogot nem szűkítette le a munkaviszony keretében végzett munkára, értelmezésében a munkához való alanyi jog a munka, a foglalkozás és a vállalkozás szabad megválasztásának és gyakorlásának jogát jelenti. A munkához való jogot értelmező határozataiban az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a munkához való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. A korlátozások alkotmányosságának megítélésére differenciált mércét vezetett be, amely a munka szabad megválasztása, valamint a munka gyakorlásának feltételekhez kötése szerint különböztet.⁸

A humán erőforrás képességeinek szerepe összekapcsolódik a reflexív munkajogi szabályozással. A 'reflexív munkajog' kifejezést Rogowski és Wilthagen használta először 1994-ben. Az elmélet szerint a jogrendszert önálló rendnek kell tekinteni, csakúgy, mint a politikai és gazdasági rendszert. A három alrendszerben közös, hogy védenie kell saját intézményeit. A jog, politika és piac szétválasztásával egy decentralizált társadalmi struktúra jön létre, amelyben a hatalom megoszlik az autonóm, de egymáshoz kapcsolódó intézmények között. A jogrendszer autonómiája az előfeltétele a jogállam meglétének és az objektív igazságszolgáltatásnak. Nem lenne célszerű a jogrendszert elválasztani a külső környezetétől. Ha a jogrendszer elveszítené önállóságát, akkor pusztán a politikai hatalom kifejezőjévé válna.⁹ Ugyanakkor, ha a jogot elválasztanánk más társadalmi alrendszerektől, akkor ellehetetlenítenénk a társadalmi hatások érvényesülését, amely így kevésbé garantálná hatékonyságát. Ez különösen igaz a munkajogra, amelynek értékelése a társadalmi és gazdasági hatásain keresztül történik. Éppen ezért önreflexívnek és önfenntartónak is tekinthetjük. Szervezeteileg zárt, kognitív értelemben azonban nyitott. A szervezeti zártság arra vonatkozik, hogy a jog teremt jogot, azaz a belső működése visszajelzései alapján képes reprodukálni magát. A kognitív nyitottság pedig azt jelenti, hogy a rendszer külső jelekből építkezik. Éppen ezért a jog, a politika és a gazdaság egymásra kölcsönösen hat.

⁷ 8/2011. (II.18) AB határozat - idézi: Petrovics 2016, 96.

⁸ 21/1994. (IV.16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120-121.

⁹ A reflexív munkajogi szabályozásról lásd: Arthurs, H.: *Corporate Self-Regulation: Political Economy, State Regulation and Reflexive Labour Law*, in: Brian Bercusson - Cynthia Estlund (szerk.): *Regulating Labour Law in the Wake of Globalisation. New Challenges, New Institutions*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, 19-36.; A munkajog jövőjével foglalkozik: Bercusson – Estlund 2007; Catherine Barnard – Simon Deakin – Gillian S Morris: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Hepple, B. QC.*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2004; John D.R. Craig – S. Michael Lynk (szerk.): *Globalization and the future of Labour Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Ezen reflexív jogelmélet szerint bizonyos mértékű egymásra hatás tapasztalható a rendszerek között, de ez nem azt jelenti, hogy a jog, a politika vagy a gazdaság teljesen nyitott lenne más rendszerek hatására.

Mindebből az következik, hogy a jog közvetett szabályozási technikákat alkalmaz a befolyásolásra, ez az ő önszabályozása és önreflexiója. A jogi szabályozás ugyanis keveset mond el nekünk arról, hogy hogyan fogadják egy másik rendszer szereplői, ezért van szükség a belső folyamatok elemzése mellett a társadalomtudományok és más tudományok jogi kontextusának megértésére.

A reflexív munkajogi szabályozásnak komoly szerepe van olyan szociálpolitika kialakításában, amelyben minél több ember képességeinek megfelelően jólétben él, a szociális jogok minél teljesebb élvezetében. Freedland és Countouris mellett Deakin és Rogowski is Sen és Nussbaum képesség-elméletére hivatkozik, s mindezt a munkaerő-piacra hozza összefüggésbe.

Sen elméletének a középpontjában a személy cselekvésének a képessége áll (capability to function), azaz arra fókuszál, hogy valaki valamit meg tud-e csinálni vagy sem. Ez az elmélet nem a fizikai és a mentális képesség meglétét jelenti, hanem azt gyakorlati lehetőségként (practical opportunity) fogja fel. A működés az egyén tényleges teljesítménye, amit az egyén léte és cselekedetei által ténylegesen elér.¹⁰

Mit is jelent a gyakorlati lehetőség? Sen számára képességet jelent. Ugyanígy a cselekvésnek sem a hagyományos értelemben vett fogalmát használja, számára a cselekedeteken kívül egyéb kívánalmakat is jelent, mint például, hogy valaki megfelelően táplálkozzon. Ennek illusztrálására két éhező ember példáját hozza. Az egyik vallási meggyőződésből nem eszik, a másik pedig, mert nincs mit ennie. Ez a különbség a cselekvés és a gyakorlati lehetőség között.¹¹ Azaz Sen inkább a személyt vezérlő érdekeket nézi, mintsem a cselekvéseket. Két utat különböztet meg arra, hogy miként kellene értelmezni valaki érdekeit és teljesítményét: ez a jólét és az előny útja. Azaz a jólét mutatja meg azokat a cselekvéseket, amiket az egyén jóléte érdekében tesz; az előny pedig azokat a tényleges lehetőségeket jelenti, amelyek valaki rendelkezésére állnak, s amelyek alapján a személy élhet a választás a jogával. Egy személy képességeinek együttese tulajdonképpen cselekvésirányok összessége, amelyek alapján az illető gyakorolja a választás szabadságát. A képességek együttesét pedig befolyásolják a rendelkezésre álló javak, az egyént körülvevő környezet és a személyes tulajdonságok, s mindezek vezetnek cselekvésekhez. A képesség együttesének mérésére Sen nem határoz meg módszert, abból a megfontolásból, hogy az adott probléma és a körülmények folyamatos változóvá teszik az egyén tulajdonságait, a képességét és a cselekvéseit.¹²

¹⁰ Sophie Mitra: Capability Approach and Disability, *Journal of Disability Policy Studies*, 2006/4, 236.; Mark Freedland – Nicola Countouris: *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 378-379.

¹¹ Mitra 2006, 238.

¹² Mitra 2006, 239.

Sen elméletben tehát a gyakorlati lehetőséget a személyes jellemzők (tulajdonságok, ideértve a fogyatékoságot is), a tágabb értelemben vett környezet, és a rendelkezésre álló javak határozzák meg, a gyakorlati lehetőség pedig a választás jogát teremti meg, amely alapján az egyén cselekszik. Ebben az elméletben komoly szerepet kap a választás tisztelete, azaz a választás lehetőségének a megadása.

Martha Nussbaum képességelmélete is emberi jogi megközelítésen alapul, és az az alapfeltevése, hogy az embert önmagában kell vizsgálni, így nem veszi figyelembe az egyén családon belüli kapcsolatait. Elmélete több ponton kiegészíti Sen elméletét, felsorolja az élet azon területeit, amelyeken fontosak a képességek: normális életvezetés, testi egészség, környezet kialakítása, az életünket meghatározó döntések meghozatala, gondolkodás, érzelmek, másokkal való kapcsolattartás stb.¹³ Ezen felül a képességeket három kategóriába sorolja: alapvető, belső és összetett képességek. Az alapvető képességek a további képességek fejlesztésének alapjait adják, ezekkel már a gyermekek rendelkeznek. A belső képességek az alapvető képességeken alapulnak, amelyek gyakorlattal, oktatással fejleszthetők. Mindezek a szocializáció során sajátíthatóak el. Az összetett képességek azok, amelyek a belső képességekből és külső feltételekből tevődnek össze, annak érdekében, hogy a fent felsorolt életterületek valamelyike a gyakorlatban élővé váljon.¹⁴

Hogyan fogalmazható meg tehát a munkajogi szabályozás és a képesség-elmélet kapcsolata? A munkajog célja nemcsak a felek közötti egyensúlytalanság kiegyenlítése. A munkajog céljai között olyan is meg kell, hogy jelenjen, amely az egyéni képesség kiterjesztésével elősegíti az autonómia és egyenlőség elvét a munkában, a tisztas megélhetést és a szociális jogok élvezetét biztosítja, mindezt a fenntartható társadalom érdekében teszi. Ez az elmélet átlépi a munkaszerződés határait, s az emberi jogok a munkáltató hatalmának korlátját jelentik, s nagyobb teret engednek a kollektív tárgyalásoknak, s így a partnerkapcsolatok elvének.¹⁵

¹³ Martha C. Nussbaum: *Sex and Social Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 41-42.

¹⁴ Nussbaum 1999, 44. A piac és a képesség-elmélet kapcsolatáról lásd: Simon Deakin: *Social Rights and the Market. An evolutionary Perspective*, in: Brendan Burchell – Simon Deakin – Jonathan Michie – Jill Rubery (szerk.): *Systems of Production. Markets, organisations and performance*, London and New York, Routledge, 2005, 75-88.; Simon Deakin – Ralf Rogowski: *Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe*, in: Ralf Rogowski – Robert Salais – Noel Whiteside (szerk.): *Transforming European Employment Policy. Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2011, 229-254.

¹⁵ A munkajogi változásokról lásd: Simon Deakin – Gillien S. Morris (szerk.): *Labour Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2012, 30-37, 131-190.; Mark Freedland – Nicola Countouris: *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011; ILO (1997) *Contract Labour – Fifth item on the agenda Report V (1) to the International Labour Conference 86th Session 1998*, Geneva; Simon Deakin – F. Wilkinson: *The Law of the Labour Market. Industrialisation. Employment and Legal Evolution*, Oxford, Oxford University Press, 2005; Roger Blainpain – Frank Hendricks: *European Labour Law*, Kluwer Law International Bv The Netherlands, 2010; B. Veneziani: *The Employment Relationship*. in: Hepple, B. – Veneziani, B. (szerk.): *The Transformation of Labour Law in Europe, A Comparative Study of 15 Countries 1945-2004*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2009; Simon Deakin: *The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development*, in: Guy Davidov – Brian

Látni kell azonban azt is, hogy jelen gazdasági válság idején, a munkajogban hiába adunk nagyobb szabadságot a felek megállapodásának, nem valószínű, hogy élnek ezzel a lehetőséggel. Ráadásul úgy vélem, hogy alapvetően a fordista modell hagyományain nyugvó magyar munkajogi szabályozásban a munkáltató és a munkavállaló egymás közötti viszonyaiban nehezebben tudja érvényesíteni a partnerkapcsolatok elvét, mint más európai országok.

Deakin és Rogowski úgy véli, hogy a Supiot-jelentésben éppen az a probléma fogalmazódott meg, hogy hogyan lehet a munkajogot újraszabályozni oly módon, hogy megbírkózzon a piaci és szervezeti környezettel, amelyekkel reflexív kapcsolatban van. Supiot a munkajog világában bekövetkezett változás mozgatórugójának nem pusztán a fordista modell merevségét és új technológiák megjelenését tartotta. Ezek mellett nagy kihívásként mutatott rá a jövedelem elvesztéséből adódó munkanélküliségre, a betegségre és az öregedésre, valamint a függő viszonyok egyenlőtlenségéből adódó problémákra. A kollektív munkajogi intézmények képtelenek voltak hatékony védelemet nyújtani a munkavállalók számára. Ennek legfőbb oka abban keresendő, hogy szociális és gazdasági jogok¹⁶ olyan intézményeken alapultak, amelyek a stabil foglalkoztatásra épültek. Az ő javaslata egy olyan munkajogi reform volt, amely a munkaviszony mögé nézett (beyond employment), s a védelmet nem csupán a munkaviszonyhoz köti, hanem azon túlterjeszkedik új szabályozási technikákkal és politikai kezdeményezésekkel. Ez magában foglalta a munkavállalói státusz helyett a munkaerő-piaci tagság/státusz bevezetését is, és a szociális jogok munkaviszonyon kívüli élvezetét is (social drawing rights), amely lehetővé tenné a képzési források egész életen át tartó igénybevételét is.¹⁷ Ez az elképzelés teljes egészében konzisztens a képesség-alapú megközelítéssel. Mindez a munkaerő-piac rugalmasabbá tételéhez járul hozzá, azáltal, hogy a nemzeti szabályokban egyre több olyan reformot vezettek be, amely a munka- és családi élet összeegyeztethetőségén alapult, illetve munkaviszonyon kívüli időben társadalombiztosítási hozzájárulások fizetésével biztonságban lehetnek az egyének.

Langille (szerk.): *The Idea of Labour law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 156-178., <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199693610.003.0011>; Mark Freedland – Nicola Countouris: The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law, in: Guy Davidov – Brian Langille (szerk.): *The Idea of Labour law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 190-208.; Arturo Bronstein: *International and Comparative Labour Law*. Palgrave Macmillan, International Labour Organisation, 2009, 1-22.

¹⁶ A gazdasági és szociális jogok fejlődéséről lásd: C. Kaufmann: *Globalisation and Labour Rights. The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007.

¹⁷ Lásd erről bővebben: European Commission: Transformation of labour and future of labour law in Europe, Final Report, 1998. 212-217. bekezdések. A szociális jogok munkaerő-piacra gyakorolt hatását lásd: Simon Deakin: Social Rights and the Market. An evolutionary Perspective, in: B. Burchell – S. Deakin – J. Michie – Rubery, J. (szerk.): *Systems of Production. Markets, organisations and performance*, London and New York, Routledge, 2005, 75-88.

A fentiek alapján tehát igyekeztem rávilágítani arra, hogy a fenntartható társadalom egyik alapja az emberi méltóság tiszteletben tartása, és ehhez kapcsolódóan a munka és a munkavégző számára olyan feltételek megteremtése, amelyben képességeit megszerezheti, fejlesztheti és kibontakoztathatja. Hiszen a munka az egyén egzisztenciális biztonságát adja, s annak biztonsága kulcskérdéssé vált a rugalmasság és biztonság¹⁸ koncepciójában, ahol a rugalmasság inkább előtérbe kerül, mint a biztonság.

¹⁸ Lásd erről: Y. Stevnest – Buggenhou van B.: The Influence of Flexibility as a Motor of Changing Work Patterns on Occupational Pension as Part of Social Protection in Europe, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 1999-2000/21, 331-370.; K. V. W. Stone: Flexibilization, Globalization, and Privatization: Three Challenges to Labour Rights in our Time, in: Bercusson, B. – Estlund, C. (szerk.): *Regulating Labour Law in the Wake of Globalisation. New Challenges, New Institutions*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2009, 115-136.; J. Michie – M. Sheehan: Labour ‘flexibility’ – securing management’s right to manage badly?, in: Brendan Burchell – Simon Deakin – Jonathan Michie – Jill Rubery (szerk.): *Systems of Production, Markets, organisations and performance*, London and New-York, Routledge, 2005, 178-191.

Bianka Enikő KOCSIS*
The International Atomic Energy Agency and problems of nuclear security**

Introduction

Nowadays topic of application of nuclear energy is one of the most current problems of the energy sector in the international level. Population growth, urbanisation (according to evaluations approximately 75% of humans in the Earth will live in cities in 2050¹), and technological development make higher and higher energy needs, which must be fulfilled continuously. However, these processes have serious impacts on the environment. For example, these could be the increasing temperature of the Earth, the raising level of seas, the acidification of our waters, the increase in atmospheric carbon dioxide concentrations, the Ozone layer depletion – and these are just some things among the recent environmental problems, which become ever highly publicised. For this reason the most serious challenge of our era, is to ensure the quantity of energy we need, without causing no more environmental problems.² Application of fossil fuels is really problematic, on the one hand because our Earth has only finite resources, on the other hand because energy production with these kind of fuels raises further the temperature of the Earth. Dilemma between application of renewable energy sources and nuclear energy ‘divides the world’ – both of them have supporters and oppositionals alike. Benefits of using renewable energy sources (as their name is already shows it) are, that the Earth has a permanent assortment of them, and energy could be produced from these resources beside protection of the environment.

* dr., PhD student, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: kocsis.bianka@uni-miskolc.hu



** SUPPORTED THROUGH THE NEW NATIONAL EXCELLENCE PROGRAM OF THE MINISTRY OF HUMAN CAPACITIES.

¹ Áder János: *A környezeti fenntarthatóság kihívásai és azok társadalmi, gazdasági összefüggései*, titled presentation, University of Miskolc, 07.12.2016.

² On behalf of the realization of this, the most important step in the recent time was the Climate Summit in Paris, on which a climate agreement was also created, which agreement entered into force on 4th November 2016. In this agreement several objectives were settled – among these one of the most important ones is that the accessed Member States try to maintain the warm of the Earth under 2 degrees Celsius, and they make further steps towards the reduction of the warm into 1,5 degrees Celsius. See more details in connection with this: Mától él a Párizsi Klímamegállapodás – a tét a Föld jövője, Greenfo, in: <http://greenfo.hu/hirek/2016/11/04/matol-el-a-parizsi-klimamegallapodas-a-tet-a-fold-jovoje> (02.12.2016)

But they have a great big disadvantage (e.g. in case of solar or wind energy), that they are in our service only periodically, and we cannot storage the energy produced from these resources in the long run opponent to this energy produced in nuclear power plants is a constant energy resource.³ Hazardous feature of it⁴ is the most common counter argument against nuclear energy⁵. However chances of power plant accidents, and terror attacks can be minimalized with observance of adequate security rules.⁶ Of course, nuclear security can be guaranteed more properly, beside the more harmonized security rules. One of the most important role in the creation of these rules is filled by the International Atomic Energy Agency.⁷

For this reason, in this article I would like to show the relevant work of the Agency after the short review of its organisation. I will deal with the safety convention in details, which is probably the most important legal document of this area, which was created with the intervention of this international organization. After that I will examine, with which topical challenges had to face the Agency in the year of 2016.

³ Production of atomic energy has strategic role in Hungary in fulfilling the electrical energy needs of the country. In connection with this topic see more details in: Olajos István – Gonda Éva: A villamosenergia és földgázszolgáltatás Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Telekom szolgáltatásaira, *Miskolci Egyetem Közleményei: Anyagmérnöki Tudományok*, 2013/1, 83-93. In connection with the Hungarian regulation of this area see more details in: Szilágyi János Ede: Az atomenergia szabályozása, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Környezetjog II.: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010.

⁴ For example, the Chernobyl disaster in 1986 or the Fukushima nuclear power plant accident in 2011, which caused really serious damages, give exact fundamentals of fears of the society.

⁵ For example, Germany terminated the functioning of eight reactors form its 17 operating power plants by the consequences of the Fukushima accident, and it decided the continuous termination all of them until 2022. See more details in connection with the German regulation in: Fodor László: *Klímavédelem az energijogban – szabályozási modellek Németországban*, Budapest, Complex Kiadó, 2014. See more details in connection with other consequences of the accident: Aszódi Attila: Fukushima 5 – következmények a nukleáris biztonságra, Láncreakció – Aszódi Attila információs blogja a Paksra tervezett új blokkokkal kapcsolatban, in: http://aszodiattila.blog.hu/2016/03/11/fukushima_5_kovetkezmények_a_nuklearis_biztonsagr a (15.11.2016)

⁶ This statement is verified by that several countries build power plants presently (Finland, French, Slovakia, USA, South Korea), and in several countries is planned to be built nuclear power plants (Poland, Czech Republic, Slovakia, Slovenia, French, England). From the aspect of security, it is important to note, that the currently functioning reactors are the so-called III. Generation reactors, while the reactors under construction will be parts of the so-called III. + Generation reactors. Latters are pressurized water reactors, which are planned for 60-80 year functioning, and which are designed to fulfil high level security requirements (experiences of the Fukushima accident were used during the creation of the requirements), Aszódi Attila: *A paksi kapacitás-fenntartási projekt aktualitásai* titled presentation, Miskolci Akadémiai Területi Bizottság Klub, 25.05.2016

⁷ Hereinafter called as IAEA.

1. Organisation and ruling regime of the IAEA

1.1. Organisational structure

The Agency was established in 1957, it is one of the specialized bodies of the United Nations. At present it has 168 Member States.⁸

The main decision making body of it is the General Conference. It consisting of representatives of the IAEA Member States, and it meets in a regular annual session (usually in September). However, representatives of invited non-Member States of the IAEA and organizations may register for the meetings of the General Conference. The main task of this body is to approve the IAEA's budget, and to decide on other issues raised by the Board of Governors, the Director General and Member States.⁹

The operational governing body of the Agency is the Board of Governors. Beside the General Conference, this is the other policy-making body of the IAEA. The main task of it is the examination of the Agency's financial statements, programme and budget. In connection with these objects it also makes recommendations to the General Conference. It also falls within the scope of this body, that it considers applications for membership, approves safeguards agreements and the publication of the IAEA's safety standards. The Board generally meets five times per year: in March and June, twice in September (before and after the General Conference) and in November.¹⁰

The staff of the Agency shall be headed by a Director General, who is the chief administrative officer of the Agency. The Director General is appointed by the Board of Governors with the approval of the General Conference for a term of four years.¹¹

1.2. The regulation system

Establishment and guarantees of nuclear safety has three ways in general: (a) transferring and publication technical information and expertise; (b) through international safety standards, and rules (these are soft law regulations); (c) with help of the binding international agreements.¹²

Safety regulation set by the IAEA were published in the so-called Safety Series in the early times. These covered several areas: nuclear safety, transporting, radioactive wastes – and these rules were established in several forms. For this reason, approximately in the 1990's it became clear, that these rules need to be harmonized.

⁸ List of Member States, homepage of IAEA, in: <https://www.iaea.org/about/governance/list-of-member-states> (01.12.2016)

⁹ General Conference, homepage of the IAEA, in: <https://www.iaea.org/about/governance/general-conference> (02.12.2016)

¹⁰ Board of Governors, homepage of the IAEA, in: <https://www.iaea.org/about/governance/board-of-governors> (02.12.2016)

¹¹ Statute of the IAEA Article VII., session A).

¹² Kecskés Gábor – Silye Judit: A nukleáris biztonságról szóló egyezmény, in: Lamm Vanda (edit.): *Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben*, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 65.

On behalf of this harmonization, the legal documents established until that time were classified in hierarchy. Fundamental Safety Principles were put on the top of the hierarchy, Safety Requirements were placed to the second level, and finally the Safety Guides get the third level. The lower ranked publication consists of the technical questions and practical experiences, and they also serve as grounds of the regulation. Publishing the Fundamental Safety Principles and the Safety Requirements possesses to the tasks of the Board of Governors, while the Safety Guides must be published by the Director General.¹³

In 1995 a general review was held by the decision of the Board of Governors. The achievement of this meeting was that all of the regulation documents were set in a unified system. For the purposes of this examination the organisational framework was created in the Secretary of the IAEA, and so-called Standards Committees were also established by the experts of the Member States. Finally, the structure of the documentation system was created as a result of this work in 2003. Hence in the highest level of the hierarchy we can find the Fundamental Safety Principles. In the next level the Safety Requirements were divided into two groups: (a) requirements covering the topics were placed in the one group (it means ten topics); (b) requirements related to facilities were placed in the other group. A variable number of Safety Guides were published beside each requirements (1-17 volume).¹⁴

The next milestone in the history of the regulation was in 2006, when all of the Fundamental Safety Principles of the whole area were published in only one volume (Fundamental Safety Principles, SF-1). Commission of Safety Standards of the IAEA made a recommendation at the end of this year on holding a new review related to the system. After that, the current form of the system was created by this recommendation in 2015. The essence of the recommendation was the following: the general safety requirements must be summarized in only one volume (with seven parts), and after that as a supplement further six volumes must be created in order to summarize safety requirements relating to the features of the activities and the facilities. And it is also needed, that further safety guides be attached to the requirements.¹⁵

The IAEA regulation system established in this manner is handled as reference by all of the Member States of the Organisation. And these are proclaimed even formally by some of the Member States, and they apply them directly. Nevertheless, the documents are only recommendation featured, the Agency shall not set binding obligations on the Member States (although the Agency requires, that the legal system of the Member States claiming technical help from the IAEA, must to be in harmony with its regulation system).¹⁶

¹³ Silye Judit: A radioaktív hulladékok biztonságos kezelésének nemzetközi jogi szabályozása, in: Lamm Vanda (edit): *Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben*, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 49.

¹⁴ Silye 2013, 49.

¹⁵ Silye 2013, 50.

¹⁶ Silye 2013, 50.

Beside the regulation mentioned above, it is important to mention, that several international agreements also were settled with the conspiracy of the Agency, which are also make parts of the regulation system on nuclear safety. Among these agreements, probably the most important one is the Convention on Nuclear Safety in 1994. In the next chapter I will examine this document in details.

2. Activity of the IAEA in the field of nuclear security

Activity of the IAEA can be divided into three parts in general, which are connected to each other: (a) help and promotion of peaceful usage of nuclear energy and other nuclear technologies, (b) strengthen of nuclear security, (c) monitoring of peaceful feature of nuclear activity within the framework of the so-called safeguard system.¹⁷ The commitment of the Agency towards nuclear security is already reflected in its scope of activity, but its motto also strengthen this: 'Atoms for Peace!'. Moreover, objectives set out in the Statute of the Agency also intend to maintain and strengthen of the nuclear security: „*The Agency shall seek to accelerate and enlarge the contribution of atomic energy to peace, health and prosperity throughout the world. It shall ensure, so far as it is able, that assistance provided by it or at its request or under its supervision or control is not used in such a way as to further any military purpose.*”¹⁸

2.1. Convention on Nuclear Safety

As I mentioned earlier, the Convention on nuclear safety¹⁹ is one of the most important legal document in the field of nuclear security, created by the conspiracy of the IAEA. This document was signed by 84 states and 4 international organization on 17th June 1994²⁰ in a conference made by the IAEA, and it entered into force on 20th October 1996.²¹ According to data from 2016. December, the Convention is already signed by eighty states, but it is ratified only by sixty-five Member States.²²

Process of settlement of this Convention, basically can be divided into three parts. Need of settlement of that was recognized by the international society due to the Chernobyl disaster. Hence prevention get into the middle of the regulation. The first important step of the process was the Vienne Conference in 1991, which also was organized by the IAEA.

¹⁷ Nemzetközi Atomenergia Ügynökség – International Atomic Energy Agency, homepage of the Permanent Representation of Hungary in Vienna, in: <http://vienna.io.gov.hu/nau-bemutato> (30.11.2016)

¹⁸ IAEA Statute, Article II.

¹⁹ Hereinafter called as Safety Convention.

²⁰ Hungary also accessed to the agreement, and it was promulgated in the Act I of 1997.

²¹ Kecskés – Silye 2013, 66.

²² Latest Status of Convention on Nuclear Safety, homepage of the IAEA, in: https://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/nuclearsafety_status.pdf (10.12.2016)

One of the Major Findings of the Conference was that, the most assured guarantee of nuclear safety is the integrated, unified approach of the topic. However, participants of the conference concluded at the end, that nuclear safety must be realized primarily in national level, through the application of the existing fundamental safety principles, standards, guides, and good practices of each nuclear power plants. IAEA Decision GC (XXXV) RES/553 set by the General Conference of the IAEA in 1991, is the starting point of the second period of the settlement of the Convention. Since this decision established the ground of the nuclear safety regime, it gave the chance of the settlement of a framework agreement. In favour of this objective the General Conference of the IAEA asked the Director General to working out the elements, basic pillars of such an agreement. This document (worked by the Director General) gave the ground of the third period, in which thus the codification activity was done. During the codification the editorial body emphasized the general principles and proceedings, and not the technical details – however lawyers and technical experts also were involved into the codification. Finally the process ended in 1994 with the signature of an independent, unified treaty.²³

The Safety Convention has three main objectives – main reasons of its settlement are as follows: „(a) to achieve and maintain a high level of nuclear safety worldwide through the enhancement of national measures and international co-operation including, where appropriate, safety-related technical co-operation; (b) to establish and maintain effective defences in nuclear installations against potential radiological hazards in order to protect individuals, society and the environment from harmful effects of ionizing radiation from such installations; (c) to prevent accidents with radiological consequences and to mitigate such consequences should they occur.”²⁴

In the beginning of the chapter relating to the obligations of the parties we can find some general provisions. Here located the obligation which says that each contracting party shall take, within the framework of its national law, the legislative, regulatory and administrative measures and other steps necessary for implementing its obligations under this Convention.²⁵ (This implementation measure refers to the ‘non self-executing’ feature of the Safety Convention, because the document is not appropriate for causing legal effects directly per se, it always requires the legislation of the Member States too.)²⁶

Here I would like to emphasize, that according to my opinion the highest problem of this field is the conflict, that although guaranteeing the nuclear safety requires unified regulation (in international level as well), but the ‘great powers’ (e.g. EU, IAEA, etc.) intend to let the regulation in national power, with regard to the sensitive feature of energy policy. On the one hand it is understandable, because maintenance of the flexibility of the states in this field is important by the viewpoint of guaranteeing of state sovereignty.

²³ Kecskés – Silye 2013, 66-69.

²⁴ Safety Convention Article 1.

²⁵ Safety Convention Article 4.

²⁶ Kecskés – Silye 2013, 70.

However, it also raises problems, because for example a nuclear disaster (probably a terror attack) although occurs in the territory of only one state, but it has serious impacts on other states as well, which are located hundreds or thousands of miles away from the disaster, because these kind of effects do not pay attention on borders of the states, or on their legal regimes. Thus I think, that it could be acceptable in favour of exact guaranteeing of nuclear safety, if certain provisions, minimum rules of the Convention, could set obligations on the Member States directly, per se (for example as it appeared in the original plans of the IAEA,²⁷ through working out in a framework agreement form, i. e. the parties should have to sign a general agreement, with supplementary annexes, and protocols). Since it sometimes occurs, that economical interests overtake security falling under the public interest. Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage²⁸ in 1997 is a good example of it with the current uncertainty of its entering into force.²⁹

Another rule must be enhanced among the general obligations set by the Safety Convention, this rule says that the Member States shall review its existing nuclear installations too, and if it is necessary, they have to take security strengthening measures as well.³⁰ From the view of preventing future nuclear accidents, this is a really important provision.

Further obligations set by the document were arranged in three groups according to their topics, which make the basic pillars of the Convention. Accordingly nuclear safety can be guaranteed in three ways:³¹ (a) through legislation and regulation, (b) with the general safety questions, moreover (c) from the side of installation safety. Of course, prevention must be in the middle through the whole process.

In the framework of the first pillar, the main task of the Member States is the establishment of the appropriate normative background. On the one hand, it means exact legislation activity (e.g. creation of national safety standards, formation of permission system of nuclear installations, guaranteeing of monitoring and evaluation, etc.). On the other hand, this part of the Convention obliges the parties to formation and regulation of official regime.

²⁷ Kecskés – Silye 2013, 69.

²⁸ See more details about responsibility of nuclear damages in: Csák Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012, 37-40.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: *A környezetjogi kárfelelősség elmélete és gyakorlati megoldásai* titled presentation, Új kihívások a XXI. század magánjogi felelősségében conference, University of Miskolc, 11.11.2016.

²⁹ See more details in connection with this topic: Lamm Vanda: *A nukleáris kárfelelősségi rendszerek harmonizálása – Kísérletek egységes nukleáris kárfelelősségi szabályok létrehozására*, in: Lamm Vanda (edit.): *Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben*, Budapest, Complex Kiadó, 2013.; Kocsis Bianka Enikő – Szilágyi János Ede: *Az atomenergia jogi szabályozása a felelősségi kérdések tükrében* titled presentation, Új kihívások a XXI. század magánjogi felelősségében conference, University of Miskolc, 11.11.2016.

³⁰ Safety Convention Article 6.

³¹ Kecskés – Silye 2013, 70.

Finally, this pillar sets the rule, that each contracting party shall ensure that prime responsibility for the safety of a nuclear installation rests with the holder of the relevant licence and shall take the appropriate steps to ensure that each such licence holder meets its responsibility.³²

Among the safety questions constituting the second pillar, we can find six safety principles and safety realizing methods. Among them Priority to safety must be emphasized (which is set by the Article 10. of the Convention), because this is the starting point and regulation ground of the main regulating philosophy of the Convention, all provisions of the document must be interpreted and applied in accordance with this article.³³

The third pillar appear as *legi speciali* for the second pillar, thus it contains detailed regulation of the general nuclear safety provisions, differentiated according to the periods of existence of the nuclear installation.³⁴ In this part the Convention contains special safety provisions on the following activities relating to the nuclear installations: (a) siting, (b) design and construction, (c) operation.³⁵

Curiosity of the Safety Convention is its so-called incentive feature. It means, that the document does not contain *per se* sanctions, or any other special dispute settlement methods in case of infringements of its provisions. Instead of them, the parties of the Convention chose a special method in order to monitoring the observation of the Convention. They held review meetings in every third year, to which all of the Member States make national reports. And these national reports are negotiated in the framework of a peer review by experts of other Member States.³⁶

These review meetings are very significant, because in order to maintenance of nuclear safety, the continuous review and monitoring of the regulation and practices is needed, in favour of we could establish a flexible regulation considering the changing circumstances, and we could study from the former faults. The Fukushima accident occurred five years earlier is a good example of it. This is the most serious accident since the Chernobyl disaster, which (like the Chernobyl disaster) got a 7th level ranking on the seven degreed International Nuclear Event Scale.³⁷ By the effects of the catastrophe the EU Committee ordained to hold comprehensive safety review in all of the nuclear power plants of the European Union, with the evaluation of the risk of functioning, and publishing broadly the whole process. The common name of this comprehensive safety review is the 'stress test'. Of course, by the effects of the accident, the IAEA also made measures, it reviewed its own nuclear safety requirements. It meant the examination of several former rules and agreements – *inter alia* in 2012 an extreme review meeting³⁸ was held in case of the Safety Convention too.

³² Safety Convention Articles 7-9.

³³ Kecskés – Silye 2013, 71.

³⁴ Kecskés – Silye 2013, 73.

³⁵ Safety Convention Articles 17-19.

³⁶ Kecskés – Silye 2013, 75-77.

³⁷ Aszódi blog 2016.

³⁸ Kecskés – Silye 2013, 77-78.

The objectives of the review meeting was to integration of experiences from the Fukushima accident, and achievements of the European stress tests to the regulation, and if it is needed, to negotiate about the probable amendment of the Safety Convention. In order to these objectives the extreme review meeting focused on the following topics: (a) external incidences, (b) planning questions, (c) managing of serious accidents occurred in the site of nuclear facilities, (d) national organisations, (e) averting accidents outside the site of nuclear facilities, (f) international cooperation.

2.2. Activity of the IAEA in 2016, in the field of nuclear security

Activity of the Agency is exceptionally diversified. It deals with nuclear safety and security alike. In 2016 the following topics were objects of its activity: (a) computer and information security, (b) Integrated Nuclear Security Support Plan,³⁹ (c) amendment of Convention on the Physical Protection of Nuclear Material,⁴⁰ (d) Nuclear Security Information Portal,⁴¹ (e) nuclear forensics, (f) Design Basis Threat Helps to Strengthen Physical Protection System, (g) safety of disused sealed radioactive sources, (h) International Physical Protection Advisory Service, (i) Incident and Trafficking Database, (j) radiation in everyday life, (k) managing radioactive waste. In the further part of the article I will underline some of these topics, in order to show how answers the Agency to the current challenges of the continuously changing world.

Thus, as I mentioned previously, computer and information security is one of the topics, which were in the middle of the work of the IAEA in 2016. The topicality of this problem is given by the fact, that nowadays cyber-attacks⁴² are daily occurrence in the virtual world, and unfortunately the nuclear industry has also not been immune, it falls within the sphere of the potential subjects. Computers play an essential role in management and safe and secure operation of nuclear facilities. For example competent authorities use computer-based information systems in the regulation and oversight of nuclear facilities. Attacks against such systems could be exactly multidimensional. According to that, the IAEA tends to ensure security of computer-based systems on the one hand with the protection of digital data, and on the other hand with defending of systems and networks against malicious acts. In order to that, the IAEA gives guidance to the Member States, furthermore it ensure trainings as well to assist Member States in developing a comprehensive computer and information security programme.⁴³ According to the activity of the Agency in 2016, it also must be enhanced, that on 6th May 2016 the amendment of Convention on the Physical Protection of Nuclear Material entered into force.

³⁹ Integrated Nuclear Security Support Plan – hereinafter called as INSSP.

⁴⁰ Convention on the Physical Protection of Nuclear Material – hereinafter called as CPPNM.

⁴¹ Nuclear Security Information Portal – hereinafter called as NUSEC.

⁴² See more details in connection with this topic: Dornfeld László: A kibertér főbb nemzetközi és nemzeti szabályozásai, *A virtuális tér geopolitikája, Geopolitikai Tanács Műhelytanulmányok*, 2016/1.

⁴³ IAEA factsheet: Computer and Information Security, homepage of the IAEA, in: <https://www.iaea.org/sites/default/files/16/12/computer-information-security.pdf> (05.12.2016)

The CPPNM from 1987 is the only legally binding international undertaking in the area of physical protection of nuclear material. It focuses on the physical protection of nuclear material used for peaceful purposes during international transport. The relevance of the amendment is that it broadened the scope of the original Convention to the protection of nuclear facilities or nuclear material in domestic use, storage and transport. In addition broadened further the sphere of criminal offences relating to nuclear materials of the Convention too, and it requires States to prevent or minimize the occurrence this kind of incidences. Moreover the Convention rules the exchange of information between the Member States, on locating and recovering stolen or smuggled nuclear material. It requires States, in the case of such illegal incidents to exchange information, as appropriate, with each other, the Agency and other relevant international organizations with a view to recovering and protecting such material.⁴⁴

The amendment set more further tasks to the IAEA. Although implementation is the task of the Member States, but the Agency upon request, will provide technical assistance to them (e.g. on drafting national implementing legislation and in establishing, and maintaining a national physical protection regime). The Agency plays an essential role in promoting information exchange as well – the IAEA will continue to promote peer review missions to advise States on meeting their nuclear security obligations and commitments. Furthermore it is also the task of the IAEA to help those countries which are not parties to either the Convention or the Amendment.⁴⁵

Summary

Accordingly, it can be concluded, that the International Atomic Energy Agency does an extremely significant work relating to guaranteeing, promoting and maintaining of nuclear security and safety, this is one of the most important international organisations in this field. One of the key points of guaranteeing nuclear security and safety is the harmonized regulation – in creation of this the Agency plays an essential role (settlement of mutual international agreements and their amendments, organising peer reviews, ensuring exchange of information, etc.)

Combat against terrorism, and protection of computer systems are recent challenges of our developing world. In order to face with this challenges, the Agency tried to promote protection of computer and information security, and the training of the specialists of the field in several ways in 2016. Furthermore, latest amendment of the CPPNM was also a significant step in rolling back the nuclear terrorism, and in promoting the most effective protection of nuclear materials and nuclear installations.

⁴⁴ Vincent Fournier: New Nuclear Security Agreement will Reduce Risk of Nuclear Terrorism, homepage of the IAEA, in: <https://www.iaea.org/newscenter/news/new-nuclear-security-agreement-will-reduce-risk-of-nuclear-terrorism> (08.12.2016)

⁴⁵ UPDATE: Eight Questions and Answers on the Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, homepage of the IAEA, in: <https://www.iaea.org/newscenter/news/update-eight-questions-and-answers-on-the-amendment-to-the-convention-on-the-physical-protection-of-nuclear-material> (08.12.2016)

Although scope of activity of the IAEA is really wide, but since the world and the technology are changing continuously, the organization has to face with new challenges, and it has to answer with flexibility to the recent problems in order to guaranteeing and maintaining nuclear safety and security.

KOCSIS Bianka Enikő*
A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség és a nukleáris biztonsága
problematikája**

Bevezetés

Nemzetközi szinten az energia szektorban jelenleg az egyik legaktuálisabb téma a nukleáris energia alkalmazásának kérdésköre. A népesség növekedés, az urbanizáció (becslések szerint 2050-re a Föld lakosságának megközelítőleg 75%-a városlakó lesz),¹ illetve a technológiai fejlődés egyre nagyobb energia szükségletet von maga után, amelyet folyamatosan ki kell elégíteni. Mindezek a folyamatok azonban meglehetősen káros hatással vannak a környezetre. Ilyenek például a Föld felszíni hőmérsékletének növekedése, a tengervízszint emelkedése, vizeink savasodása, a légköri szén-dioxid koncentráció növekedése, az ózonréteg elvékonyodása – csak hogy néhányat említsek a napiainkban egyre nagyobb sajtó visszhangot is kapó, aktuális környezeti problémák közül. Így tehát korunk egyik legnagyobb kihívása, hogy úgy tudjuk biztosítani a szükséges energiamennyiséget, hogy azzal közben ne romboljunk tovább környezetünket.² A fosszilis energiahordozók alkalmazása azért is problematikus egyrészt, mert Földünk ezen készlete véges, másrészt pedig az ezekkel történő energiatermelés tovább emeli a földfelszíni hőmérsékletet. A megújuló energiaforrások és az atomenergia használata közötti dilemma `megosztja a világot` – mindkettőnek vannak pártolói, és ellenzői egyaránt. A megújuló energiaforrások előnye (ahogyan azt már az elnevezés is mutatja), hogy ezek `tárháza` kifogyhatatlan, és környezetkímélő módon nyerhető belőlük energia. Azonban nagy hátránya (például a nap-, vagy szélenergia esetén), hogy csak időszakosan áll rendelkezésünkre, és az így előállított villamos energiát nem tudjuk hosszú távon tárolni.

* dr., doktorandusz, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: kocsis.bianka@uni-miskolc.hu



** AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

¹ Áder János: *A környezeti fenntarthatóság kibívásai és azok társadalmi, gazdasági összefüggései* c. előadás, Miskolci Egyetem, 2016.12.07.

² Ennek megvalósítása érdekében a közelmúlt egyik legfontosabb lépése a Párizsi klímacsúcs volt, amely révén megszületett és 2016. november 4-én hatályba lépett egy klímaegyezmény is. Ebben a megállapodásban többek között azt a célkitűzést rögzítették, hogy a Föld légkörének felmelegedését 2 Celsius fok alatt tartják a részes államok, illetve további erőfeszítéseket tesznek az irányba, hogy a felmelegedés csak 1,5 fokos legyen. Erről lásd bővebben: Mától él a Párizsi Klímamegállapodás – a tét a Föld jövője, Greenfo, in: <http://greenfo.hu/hirek/2016/11/04/matol-el-a-parizsi-klimamegallapodas-a-tet-a-fold-jovoje> (2016.12.02.)

Ezzel szemben az atomerőművekben megtermelt energia egy konstans energiaforrást jelent.³ A nukleáris energiával szembeni legnagyobb ellenérv annak veszélyessége⁴ szokott lenni.⁵ Azonban a megfelelő biztonsági előírások betartása mellett a különböző üzembalesetek, terrortámadások esélye minimalizálható⁶. A nukleáris biztonság leginkább persze csak akkor garantálható, ha arra minél szélesebb körben egységes szabályok vonatkoznak. E szabályozási környezet kialakításában az egyik legfontosabb szerepet a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség⁷ tölti be.

Éppen ezért jelen tanulmányban az Ügynökség szervezetének rövid ismertetését követően annak kapcsolódó munkáját szeretném bemutatni. Részletesen foglalkozom majd a terület talán egyik legfontosabb jogi dokumentumával, a biztonsági egyezményrel, amely e nemzetközi szervezet égisze alatt született. Majd ezt követően megvizsgálom, hogy a 2016-os évben milyen aktuális kihívásokkal kellett szembenéznie az Ügynökségnek.

³ Az atomenergia termelés Magyarországon stratégiai jelentőségű az ország villamosenergia szükségletének fedezése szempontjából. A téma kapcsán lásd bővebben: Olajos István – Gonda Éva: A villamosenergia és földgázszolgáltatás Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Telekom szolgáltatásaira, *Miskolci Egyetem Közleményei: Anyagmérnöki Tudományok*, 2013/1, 83-93. A terület magyarországi szabályozásával kapcsolatban pedig lásd bővebben: Szilágyi János Ede: Az atomenergia szabályozása, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II.: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010.

⁴ A társadalom e félelmeinek alapját adják például a valóban súlyos károkat okozó 1986-os csernobili atomkatasztrófa, valamint a 2011-es fukusimai atomerőmű-baleset.

⁵ Németország például a fukusimai baleset hatására leállított nyolcat 17 üzemelő reaktora közül, továbbá elhatározta, hogy 2022-ig fokozatosan ugyan, de a többi erőművét is leállítja. – A Németországi szabályozással kapcsolatban lásd bővebben: Fodor László: *Klímavédelem az energijogban – szabályozási modellek Németországban*, Budapest, Complex Kiadó, 2014. A baleset egyéb következményeivel kapcsolatban lásd bővebben: Aszódi Attila: Fukushima 5 – következmények a nukleáris biztonságra, Láncreakció – Aszódi Attila információs blogja a Paksra tervezett új blokkokkal kapcsolatban, in: http://aszodiattila.blog.hu/2016/03/11/fukushima_5_kovetkezmények_a_nuklearis_biztonsagra (2016.11.15.)

⁶ Ezt az állítást igazolja, hogy jelenleg is számos országban zajlik atomerőmű építés (Finnország, Franciaország, Szlovákia, USA, Dél-Korea), illetve több olyan ország is van, ahol ilyen erőmű építését tervezik (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Franciaország, Anglia). Biztonsági szempontból fontos megjegyezni, hogy a jelenleg működő reaktorok az úgynevezett III. Generációs reaktorok típusába tartoznak, míg az épülő reaktorok már ún. III.+ Generációs reaktorok lesznek. Utóbbiak ugyanis nyomott vizes reaktorok, melyek kb. 60-80 éves üzemidőre vannak tervezve, és melyek szigorú biztonsági követelményeknek való megfelelésre törekvéssel épülnek (e követelményekbe már a fukusimai tapasztalatok is beépítésre kerültek). Aszódi Attila: *A paksi kapacitás-fenntartási projekt aktualitásai* c. előadás, Miskolci Akadémiai Területi Bizottság Klub, 2016.05.25.

⁷ A továbbiakban: NAÜ.

1. A NAÜ szervezete és szabályozási rendszere

1.1. Szervezeti struktúra

Az Ügynökség 1957-ben alakult, az ENSZ szakosított szervei közé tartozik. Jelenleg 168 tagállama van.⁸

Legfőbb döntéshozatali szerve a Közgyűlés. Ez a tagállamok képviselőiből áll, és évente rendszeresen ülésezik (rendszerint szeptemberben – Általános Konferencia). Az ülésen azonban meghívás esetén részt vehetnek a NAÜ-ben nem részes államok, illetve egyéb szervezetek képviselői is. Legfőbb feladata a NAÜ költségvetésének jóváhagyása, valamint a Kormányzó Tanács, a Titkárság, illetve a tagállamok által elé terjesztett kérdésekben való döntés.⁹

Az Ügynökség operatív irányító testülete a Kormányzó Tanács. A Közgyűlés mellett ez a NAÜ másik politikai döntéshozó szerve. Legfőbb feladata az Ügynökség pénzügyi kimutatásainak, programjainak, illetve költségvetésének vizsgálata. Ezekkel kapcsolatosan ajánlásokat is tesz az Közgyűlés felé. Tevékenységi körébe tartozik továbbá, hogy határoz a tagságért jelentkező államok ügyében, az Ügynökség biztosítéki megállapodásainak jóváhagyása, valamint a NAÜ biztonsági előírásainak publikálása. A testület évente ötször ülésezik: márciusban, júniusban, kétszer szeptemberben (az Általános Konferencia előtt és után), és novemberben.¹⁰

Az Ügynökség személyzetének élén a főigazgató áll, aki a legfőbb adminisztratív tisztségviselő. A Kormányzó Tanács nevezi ki a Közgyűlés jóváhagyásával négyéves időtartamra.¹¹

1.2. Szabályozási rendszer

A nukleáris biztonság kialakításának, garantálásának alapvetően három módja lehetséges: (a) technikai információk és szakértelem átadása, terjesztése, (b) nemzetközi biztonsági standardok, előírások révén (ezek soft law jellegű szabályok), (c) kötelező erejű nemzetközi szerződések segítségével.¹²

A NAÜ által hozott biztonsági előírások kezdetben ún. Biztonsági Sorozatok formájában jelentek meg. Ezek több területet is átfogtak: nukleáris biztonság, szállítás, radioaktív hulladékok, és sokféleképpen lettek megalkotva. Éppen ezért az 1990-es években világossá vált, hogy egységesítésre szorulnak. Ennek érdekében az addig megalkotott szabályozási dokumentumokat háromszintű hierarchiába rendezték.

⁸ List of Member States, NAÜ honlapja, in: <https://www.iaea.org/about/governance/list-of-member-states> (2016.12.01.)

⁹ General Conference, NAÜ honlapja, in: <https://www.iaea.org/about/governance/general-conference> (2016.12.02.)

¹⁰ Board of Governors, NAÜ honlapja, in: <https://www.iaea.org/about/governance/board-of-governors> (2016.12.02.)

¹¹ NAÜ Alapokmány VII. cikk, A) pont

¹² Kecskés Gábor – Silye Judit: A nukleáris biztonságról szóló egyezmény, in: Lamm Vanda (szerk.): *Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben*, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 65.

A legfelső szintre a biztonsági alapelvek kerültek, a második szinten a biztonsági követelményeket helyezték el, végül a harmadik szintre a biztonsági útmutatók lettek besorolva. A műszaki kérdések, gyakorlati tapasztalatok összefoglalása az alacsonyabb szintű kiadványokban történik, és szintén ezek szolgálnak a szabályzatok megalapozására. A biztonsági alapelvek és követelmények kiadása a Kormányzó Tanács feladatkörébe tartozik, míg a biztonsági útmutatók kiadásáért a főigazgató felel.¹³

1995-ben a Kormányzó Tanács döntése nyomán egy átfogó vizsgálatra is sor került, amelynek eredményeként sikerült egységes rendszerbe foglalni az összes szabályozó dokumentumot. E vizsgálat elvégzéséhez a szervezeti kereteket a NAÜ Titkárságán hozták létre, és úgynevezett szabályozási bizottságokat alakítottak ki a tagállamok szakértőiből. Végülis e munka eredményeképpen kristályosodott ki 2003-ra a dokumentumrendszer felépítése. A legmagasabb szintre tehát a biztonsági alapelvek kerültek. A következő szinten a biztonsági követelmények két csoportba lettek sorolva: (a) az egyik csoportba az egyes témaköröket lefedő követelmények kerültek (ez 10 témakört jelent); (b) a másik csoportba pedig a létesítményekhez kapcsolódó követelmények kerültek. Az egyes követelményekhez pedig változó számú útmutató került kibocsátásra (1-17 kötet).¹⁴

A következő mérföldkő a szabályozás történetében 2006-ban következett be, amikor is a teljes terület vonatkozásában egyetlen kötetben kerültek kiadásra a biztonsági alapelvek. A NAÜ Biztonsági Szabályozási Bizottsága még ez év végén javaslatot tett a rendszer egy újabb felülvizsgálatára. E javaslat alapján aztán 2015-re alakult ki a rendszer jelenlegi formája. A javaslat lényege az volt, hogy az általános biztonsági követelményeket egyetlen hét részes kötetben foglalják össze, majd ennek kiegészítéseként készítsenek el további hat kötetet, amelyek a tevékenységek és létesítmények jellemzőitől függő biztonsági követelményeket foglalják magukba. A követelményekhez pedig további biztonsági útmutatók csatlakoztatása szükséges.¹⁵

A NAÜ így kialakított szabályzatrendszerét a szervezet minden tagállama referenciának tekinti. Sőt, néhány állam formálisan is kihirdette ezen előírásokat, illetve közvetlenül alkalmazza ezeket. Mindazonáltal a dokumentumok csak ajánlás jellegűek, az Ügynökség nem tehet kötelező előírásokat a tagállamokra nézve (jóllehet az Ügynökség a tőle technikai segítséget igényelő államoktól elvárja, hogy annak nemzeti jogrendszere összhangban legyen az általa kiadott szabályzatokkal).¹⁶

Az említett szabályzatok mellett fontos szót ejtenünk még arról is, hogy az Ügynökség égisze alatt természetesen számos nemzetközi egyezmény is született, amelyek szintén részét képezik a nukleáris biztonságra vonatkozó előírások együttesének. Ezek közül a téma szempontjából talán az egyik legfontosabb dokumentum az 1994. évi nukleáris biztonsági egyezmény, amelynek elemzésével a következő fejezetben részletesen is foglalkozom.

¹³ Silye Judit: A radioaktív hulladékok biztonságos kezelésének nemzetközi jogi szabályozása, in: Lamm Vanda (szerk.): *Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben*, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 49.

¹⁴ Silye 2013, 49.

¹⁵ Silye 2013, 50.

¹⁶ Silye 2013, 50.

2. A NAÜ tevékenysége a nukleáris biztonság területén

A NAÜ tevékenysége alapvetően három, egymással összefüggő részterületre osztható: (a) a nukleáris energia és más nukleáris technológiák békés célú felhasználásának segítése és támogatása, (b) a nukleáris biztonság erősítése, (c) a nukleáris tevékenység békés jellegének ellenőrzése az ún. biztosítéki rendszer keretében.¹⁷ Már tevékenységi köréből is tükröződő nukleáris biztonsági elköteleződését megerősíti az Ügynökség jelmondata is: 'Atommal a békéért!'. Illetve az Ügynökség Alapokmányában rögzített célkitűzések is a nukleáris biztonság fenntartására, erősítésére irányulnak: „Az Ügynökség arra törekszik, hogy gyorsítsa és növelje az atomenergia hozzáférhetőségét a békébe, egészségbe és boldogulásba az egész világon. Képességéhez mértén biztosítja, hogy támogatásával, vagy kérésére, vagy felügyelete alatt nyújtott segélyeket ne használják fel oly módon, hogy előmozdítsák katonai célok elérését.”¹⁸

2.1. A nukleáris biztonságról szóló egyezmény

Ahogy azt már korábban említettem, a nukleáris biztonság területén az egyik legfontosabb dokumentum a NAÜ égisze alatt született Nukleáris biztonságról szóló egyezmény¹⁹. Ezt a dokumentumot 1994. június 17-én 84 állam és 4 nemzetközi szervezet írta alá²⁰ egy NAÜ által szervezett konferencián, és hatálybalépésére már 1996. október 20.-án sor került.²¹ 2016. decemberi adatok szerint az egyezményt eddig nyolcvan állam írta alá, de még csak hatvanöt ratifikálta.²²

Az egyezmény megalkotásának folyamata lényegében három szakaszra bontható. A létrehozás szükségességét a nemzetközi közösség a csernobili baleset nyomán ismerte fel. Éppen ezért a szabályozás középpontjába a megelőzés került. A folyamatban az első jelentős lépés az 1991-es bécsi konferencia volt, mely szintén a NAÜ égisze alatt került megrendezésre. A konferencia főbb megállapításai között már szerepelt az az észrevétel, miszerint a nukleáris biztonság minél magasabb fokú garantálásához a problémakör integrált, egységes megközelítése szükséges. Ugyanakkor a konferencia résztvevői arra a végső következtetésre jutottak, hogy a nukleáris biztonságot elsődlegesen nemzeti szinten kell megvalósítani még hozzá a már meglévő biztonsági alapelvek, irányelvek, útmutatók, valamint az egyes erőművekben meglévő jó gyakorlatok alkalmazása révén.

¹⁷ Nemzetközi Atomenergia Ügynökség – International Atomic Energy Agency, Magyarország bécsi Állandó Képvisletének honlapja, in: <http://vienna.io.gov.hu/nau-bemutato> (2016.11.30.)

¹⁸ NAÜ Alapokmány II. cikk.

¹⁹ A továbbiakban: biztonsági egyezmény.

²⁰ Magyarország is csatlakozott az egyezményhez, és azt az 1997. évi I. törvényben ki is hirdette.

²¹ Kecskés – Silye 2013, 66.

²² Latest Status of Convention on Nuclear Safety, NAÜ honlapja, in: https://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/nuclearsafety_status.pdf (2016.12.10.)

Az egyezmény megalkotásának folyamatában a második szakasz kezdőpontjának a NAÜ Közgyűlése által 1991-ben elfogadott IAEA GC (XXXV) RES/553 határozat tekinthető. Ezen határozat teremtette meg ugyanis a nukleáris biztonsági rezsim alapját, egy keretegyezmény kidolgozásának lehetőségét. Ennek érdekében a NAÜ Közgyűlése fel is kérte a főigazgatót egy ilyen egyezmény elemeinek, alappilléreinek a kidolgozására. Ez a munkaanyag adta a harmadik szakasz alapját, melyben tehát a kodifikációs tevékenység zajlott. A szerkesztőbizottság ennek során leginkább az általános elvekre és eljárásra fektette a hangsúlyt, és nem a műszaki részletekre – ugyanakkor a kidolgozásban jogászok és műszaki szakértők is részt vettek. A folyamat végülis 1994-ben egy önálló, egységes szerződés aláírásával zárult.²³

A biztonsági egyezmény célkitűzése hármas – megalkotásának legfőbb okai, hogy: „(a) világszerte magas színvonalú nukleáris biztonságot hozzon létre és tartson fenn állami intézkedések és nemzetközi együttműködés elősegítésével, beleértve, ahol lehetséges, a biztonsággal összefüggő műszaki együttműködést is; (b) hatékony védelmet hozzon létre és tartson fenn a nukleáris létesítményekben²⁴ a potenciális sugárveszéllyel szemben annak érdekében, hogy az ilyen létesítményekből eredő ionizáló sugárzás káros hatásaitól megvédje az egyént, a társadalmat és a környezetet; (c) megelőzze a sugárzás következményeivel járó baleseteket, és előfordulásuk esetén enyhítse a következményeket.”²⁵

A felekre vonatkozó kötelezettségeket taglaló fejezet elején találunk néhány általános rendelkezést. Rögtön itt található az az előírás, miszerint minden részes állam köteles megtenni mindazon belső jogi rendelkezéseket, amelyek szükségesek annak érdekében, hogy az egyezmény céljai minél szélesebb körben teljesüljenek.²⁶ (Ez az implementációs rendelkezés lényegében a biztonsági egyezmény 'non self-executing' jellegére utal, ugyanis az okmány önmagában nem alkalmas közvetlenül joghatás kiváltására, ahhoz minden esetben szükséges a részes államok jogalkotása is.)²⁷

²³ Kecskés – Silye 2013, 66-69.

²⁴ Az egyezmény 2. cikkének (i) pontja konkrétan meghatározza a nukleáris létesítmény fogalmát, így e dokumentum hatálya csak az e fogalom alá eső létesítményekre terjed ki. Eszerint a 'nukleáris létesítmény' megjelölés minden Szerződő Fél számára, a joghatósága alá tartozó valamennyi szárazföldi, polgári célú atomerőművet jelent, beleértve a radioaktív anyagok tárolására, kezelésére és feldolgozására szolgáló azon létesítményeket is, amelyek ugyanazon telephelyen vannak és közvetlenül kapcsolódnak atomerőművek működéséhez. Az erőmű megszűnik nukleáris létesítmény lenni, amikor az összes nukleáris fűtőelemet véglegesen eltávolították a reaktor zónájából és ha jóváhagyott eljárásoknak megfelelően biztonságosan tárolják azokat, a hatóság pedig megadta hozzájárulását a leszerelési programhoz. Így tehát kívül esik például az egyezmény hatályán a radioaktív hulladékok kezelésének esetkora – az erre vonatkozó biztonsági előírásokat egy későbbi, 1997-es egyezmény taglalja.

²⁵ Biztonsági egyezmény 1. cikk.

²⁶ Biztonsági egyezmény 4. cikk.

²⁷ Kecskés – Silye 2013, 70.

Itt hívnám fel a figyelmet arra, hogy véleményem szerint a terület legnagyobb problémáját az az ellentét okozza, hogy miközben a nukleáris biztonság garantálásához (nemzetközi szinten vett értelemben is) egységes szabályozásra lenne szükség, addig az energia politika érzékeny jellegére tekintettel a 'nagy hatalmak' (pl. EU, NAÜ, stb.) igyekeznek e terület rendezését minél inkább tagállami hatáskörben hagyni. Ez egyfelől érthető, hiszen az állami szuverenitás garantálása szempontjából fontos, hogy az államok mozgástere megmaradjon ezen a területen. Ugyanakkor olyan szempontból mégis csak problematikus, hogy például egy nukleáris katasztrófa (esetleg terrorcselekmény) bármennyire is csak egy adott ország területén következik be, annak hatásai más országokban, több száz, illetve ezer kilométerrel arrébb is érezhetőek, hiszen az efféle következmények nincsenek tekintettel országhatárookra, jogi szabályozásra. Úgy gondolom tehát, hogy a nukleáris biztonság tényleges garantálása érdekében elfogadható lett volna, ha az egyezmény bizonyos rendelkezései, minimum szabályai már önmagukban, közvetlenül is kötelezettséget jelentenének a részes felek számára (például, ahogy az a NAÜ eredeti elképzeléseiben²⁸ is szerepelt, keretegyezményként való megalkotás révén, vagyis ha egy általános egyezményt írtak volna alá, kiegészítő mellékletekkel, jegyzőkönyvekkel). Előfordul ugyanis bizonyos esetekben, hogy a saját gazdasági érdekek felül írják a köz érdekében álló biztonságot. Erre jó példa lehet a nukleáris károk kiegészítő kompenzációjáról²⁹ szóló 1997-es egyezmény hatályba lépésének máig tartó bizonytalansága.³⁰

A biztonsági egyezmény által rögzített általános kötelezettségek sorából ami még mindenképpen kiemelésre szorul, az az a szabály, miszerint a már meglévő nukleáris létesítmények biztonságát is felül kell vizsgálni, és szükség esetén biztonságnövelő intézkedéseket is meg kell hozni.³¹ A későbbi nukleáris balesetek megelőzése szempontjából ez egy rendkívül fontos rendelkezés.

A dokumentum által rögzített további kötelezettségek három nagyobb téma köré csoportosítva kerültek rögzítésre, amelyek lényegében az egyezmény alappilléreit is jelentik. Eszerint a nukleáris biztonság garantálása három módon³² érhető el: (a) jogalkotás és szabályozás útján, (b) az általános biztonsági kérdések révén, valamint (c) a létesítménybiztonság oldaláról. A prevencióra természetesen mindvégig kiemelten figyelemmel kell lenni.

²⁸ Kecskés – Silye 2013, 69.

²⁹ Az atomkárokért való felelősségről lásd bővebben: Csák Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012, 37-40.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: *A környezetjogi kárfelelősség elmélete és gyakorlati megoldásai* c. előadás, Új kihívások a XXI. század magánjogi felelősségében konferencia, Miskolci Egyetem, 2016.11.11.

³⁰ Erről lásd bővebben: Lamm Vanda: A nukleáris kárfelelősségi rendszerek harmonizálása – Kísérletek egységes nukleáris kárfelelősségi szabályok létrehozására, in: Lamm Vanda (szerk.): *Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben*, Budapest, Complex Kiadó, 2013.; Kocsis Bianka Enikő – Szilágyi János Ede: *Az atomenergia jogi szabályozása a felelősségi kérdések tükrében* c. előadás, Új kihívások a XXI. század magánjogi felelősségében konferencia, Miskolci Egyetem, 2016.11.11.

³¹ Biztonsági egyezmény 6. cikk.

³² Kecskés – Silye 2013, 70.

Az első pillér keretében tehát a részes államok legfőbb feladata a megfelelő normatív háttér kialakítása. Ez egyrészt konkrét jogalkotási tevékenységet jelent (pl. nemzeti biztonsági szabályzatok elkészítése, nukleáris létesítmények engedélyezési rendszerének kialakítása, ellenőrzés, értékelés biztosítása, stb.). Másfelől pedig hatósági szervezet kialakítására, szabályozására is kötelezi az egyezmény e részében a feleket. Végül e pillér rendelkezik még arról is, hogy a nukleáris létesítmények biztonságáért elsődlegesen az engedély tulajdonosa a felelős, és a részes államoknak gondoskodniuk kell arról, hogy minden engedélyes teljesítse ez irányú kötelezettségeit.³³

A második pillért alkotó általános biztonsági kérdések között voltaképpen hat biztonsági alaptételt és a biztonság megvalósítását szolgáló módot találhatunk. Ezek közül a nukleáris biztonság elsőbbségének kérdése emelendő ki (amelyet az egyezmény 10. cikke rögzít), hiszen lényegében ez az egyezmény fő szabályozási filozófiájának kiindulási és szabályozási alapja, a dokumentum valamennyi rendelkezését e szakasszal összhangban kell értelmezni, illetve alkalmazni.³⁴

A második pillérhez képest legi specialiként jelenik meg a harmadik pillér, amely tehát az általános nukleáris biztonsági előírások részletes, a nukleáris létesítmény egyes létszakaszainak függvényében differenciált szabályozását tartalmazza.³⁵ Ebben a részében az egyezmény a nukleáris létesítményekhez kapcsolódó következő tevékenységekre nézve tartalmaz speciális biztonsági előírásokat: (a) telephely kiválasztása, (b) tervezés, kivitelezés, (c) üzemeltetés.³⁶

Az egyezmény érdekessége, annak ún. megegyezésre ösztönző jellege. Vagyis, hogy maga a dokumentum nem tartalmaz szankciókat, illetve speciális vitarendezési módot a benne foglaltak megsértése esetére. Ehelyett az érvényesülés ellenőrzésére azt a módszert választották, hogy háromévente felülvizsgálati értekezleteket tartanak, amelyekre minden részes állam nemzeti jelentést készít. Ezeket a jelentéseket pedig kölcsönös felülvizsgálat formájában más államok szakértői is megvizsgálják.³⁷ Ezek az értekezletek már csak azért is fontosak, mivel a nukleáris biztonság megőrzése érdekében szükség van a szabályzatok, illetve a gyakorlat folyamatos felülvizsgálatára, nyomon követésére, annak érdekében, hogy a változó körülményekre tekintettel rugalmas szabályozást lehessen kialakítani, és hogy az esetleges hibákból tanulni lehessen. Jó példa erre az öt évvel ezelőtti fukushimai baleset. Ez a Csernobil óta bekövetkezett legsúlyosabb atomerőművi esemény, amely egyébként ahhoz hasonlóan 7-es szintű besorolást kapott a hétfokozatú Nemzetközi Nukleáris Eseményskálán.³⁸ Az EU Tanácsa a történet hatására elrendelte, hogy az Európai Unióban található atomerőműveket átfogó biztonsági felülvizsgálatnak vessék alá, értékelve az üzemeltetés kockázatát és nyilvánossá téve a teljes folyamatot. Ezen felülvizsgálat közismert neve a 'stresszteszt'. A baleset hatására természetesen a NAÜ is reagált, átvizsgálta saját biztonsági követelményeit.

³³ Biztonsági egyezmény 7-9. cikk.

³⁴ Kecskés – Silye 2013, 71.

³⁵ Kecskés – Silye 2013, 73.

³⁶ Biztonsági egyezmény 17-19. cikkek.

³⁷ Kecskés – Silye 2013, 75-77.

³⁸ Aszódi blog 2016.

Többek között a nukleáris biztonsági egyezmény kapcsán is sor került egy rendkívüli felülvizsgálati értekezletre³⁹ 2012-ben. Az értekezlet célja az volt, hogy a fukushimai tapasztalatok, illetve az európai stressztesztek eredményei beépítésre kerüljenek a szabályozásba, és ha szükséges, akkor az egyezmény esetleges módosításáról is tárgyaljanak. A felülvizsgálat ennek érdekében az alábbi témakörökre fókuszált: (a) külső események, (b) tervezési kérdések, (c) telephelyi súlyos balesetek kezelése, (d) nemzeti szervezetek, (e) telephelyen kívüli baleset-elhárítás, (f) nemzetközi együttműködés.

2.2. A NAÜ tevékenysége 2016-ban a nukleáris biztonság területén

Az Ügynökség tevékenysége rendkívül szerteágazó. Külső és belső biztonsági kérdésekkel egyaránt foglalkozik. 2016-ban az alábbi tárgykörök álltak tevékenysége középpontjában: (a) számítógépes és információs biztonság, (b) Integrált Nukleáris Biztonság Támogatási Terv⁴⁰, (c) nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezmény⁴¹ módosítása, (d) Nukleáris Információs Portál⁴², (e) nukleáris kriminalisztika, (f) fizikai védelmi rendszer megerősítésének elősegítése, (g) használaton kívüli zárt sugárforrások biztonsága, (h) Nemzetközi Fizikai Védelmi Tanácsadó Szolgálat, (i) illegális tevékenységekről és kereskedelemről szóló adatbázis, (j) sugárzás a hétköznapi életben, (k) radioaktív hulladékok kezelése. A következőkben e témakörök közül szeretnék kiemelni néhányat, annak érdekében, hogy bemutassam, hogyan is reagál az Ügynökség a változó világ aktuális kihívásaira.

A NAÜ 2016-os tevékenységének középpontjában álló egyik témakör tehát a számítógépes és információs biztonság. Ez azért is fontos, mert korunkban a virtuális világban mindennaposak a kiber támadások,⁴³ és e téren sajnos az atomenergia ipar sem élvez mentességet, a potenciális alanyok között szerepel. A számítógépek rendkívül fontos szerepet játszanak a nukleáris létesítmények biztonságos működtetése, kezelése szempontjából. Például a kompetens hatóságok is számítógép-alapú információs rendszereket alkalmaznak a nukleáris létesítmények ellenőrzéséhez, illetve a rájuk vonatkozó szabályozás kialakításához. Az ilyen rendszerek elleni támadások rendkívül sokrétűek lehetnek. A NAÜ ennek megfelelően a számítógépes rendszerek biztonságát egyrészt a digitális adatok védelmével, másrészt pedig a digitális hálózatoknak, magának a rendszernek védelmével igyekszik elősegíteni. Ennek érdekében az Ügynökség útmutatókat bocsát ki a tagállamoknak, illetve képzési lehetőségeket is biztosít, hogy egy átfogó, egységes számítógépes és információs védelmi programot fejleszthessenek ki.⁴⁴

³⁹ Kecskés – Silye 2013, 77-78.

⁴⁰ Integrated Nuclear Security Support Plan – a továbbiakban: INSSP.

⁴¹ Convention on the Physical Protection of Nuclear Material – a továbbiakban: CPPNM.

⁴² Nuclear Security Information Portal – a továbbiakban: NUSEC.

⁴³ A téma kapcsán lásd bővebben: Dornfeld László: A kibertér főbb nemzetközi és nemzeti szabályozásai, *A virtuális tér geopolitikája, Geopolitikai Tanács Műhelytanulmányok*, 2016/1.

⁴⁴ IAEA factsheet: Computer and Information Security, NAÜ honlapja, in: <https://www.iaea.org/sites/default/files/16/12/computer-information-security.pdf> (2016.12.05.)

Az Ügynökség 2016. évi tevékenységének köréből mindenképpen kiemelésre érdemes, hogy a szervezet égisze alatt 2016. május 6-án hatályba lépett az nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezmény módosítása. Az 1987-es CPPNM az egyetlen nemzetközi jogi kötőerővel bíró dokumentum a nukleáris anyagok fizikai védelmének területén. Középpontjában a békés célra használt nukleáris anyagok nemzetközi szállítása során történő fizikai védelme áll. A módosítás jelentősége, hogy kiterjesztette az egyezmény hatályát a nukleáris létesítményekre, valamint a nukleáris anyagok belső nemzeti használatára, tárolására, illetve szállítására. Emellett tovább bővítette az egyezménybe foglalt, nukleáris anyagokhoz kapcsolódó büntetendő cselekmények körét is, valamint a tagállamok köteletségévé teszi az ilyen jellegű cselekmények előfordulása esélyének csökkentését, megelőzését. Rendelkezik továbbá az államok közötti információ cseréről is, a lopott vagy csempész nukleáris anyagok visszahelyezése érdekében. Az államok köteletségévé teszi, hogy ilyen illegális cselekmények esetén egymás felé, illetve a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetek felé információkat szolgáltatassanak a nukleáris anyagok védelme, illetve visszaszerzése érdekében.⁴⁵ A módosítás további feladatokat ró a NAÜ-re. Ugyanis habár az implementálás a tagállamok feladata, abban kérelemre a NAÜ is közreműködik (pl. a belső jogba való átültetéshez szükséges jogszabály tervezetének megalkotásában, a nemzeti fizikai védelmi rendszer fenntartásában). Az információcsere elősegítése tárgyában is jelentős feladatai vannak az Ügynökségnek – a NAÜ továbbra is támogatja a kölcsönös felülvizsgálatok megszervezését, annak érdekében, hogy a tagállamok nukleáris biztonság terén fennálló követelményeit, kötelezettségeit egymáshoz közelíthessék. Valamint a NAÜ feladat az is, hogy segítséget nyújtson mindazon államok számára, akik még nem részesei az egyezménynek, illetve a módosításnak.⁴⁶

Összefoglalás

Mindezek alapján megállapítható, hogy a NAÜ rendkívül fontos munkát végez a nukleáris biztonság garantálása, fenntartása kapcsán, az egyik legjelentősebb nemzetközi szervezet e területen. A nukleáris biztonság garantálásának egyik kulcsfontja a harmonikus szabályozás – ennek kialakításában az Ügynökség kardinális szerepet játszik (közös egyezmények és azok módosításainak kialakítása, kölcsönös felülvizsgálatok megszervezése, információcsere biztosítása, stb.).

⁴⁵ Vincent Fournier: New Nuclear Security Agreement will Reduce Risk of Nuclear Terrorism, NAÜ honlapja, in: <https://www.iaea.org/newscenter/news/new-nuclear-security-agreement-will-reduce-risk-of-nuclear-terrorism> (2016.12.08.)

⁴⁶ UPDATE: Eight Questions and Answers on the Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, NAÜ honlapja, in: <https://www.iaea.org/newscenter/news/update-eight-questions-and-answers-on-the-amendment-to-the-convention-on-the-physical-protection-of-nuclear-material> (2016.12.08.)

Fejlődő világunk legnagyobb aktuális kihívásait a terrorizmus elleni küzdelem, valamint a számítógépes rendszerek védelme jelenti. Ennek érdekében az Ügynökség a 2016-os évben számos módon igyekezett támogatni a számítógépes és információs rendszerek védelmét, a terület szakembereinek képzését. Illetve a CPPNM legutóbbi módosítása is fontos lépést jelent a nukleáris terrorizmus visszaszorítása, a nukleáris, anyagok, illetve létesítmények minél hatékonyabb védelmének kialakítása érdekében.

Jóllehet a NAÜ tevékenységi köre rendkívül széles, azonban mivel a világ, illetve a technológia folyamatosan változik, fejlődik, a szervezetnek újabb és újabb feladatokkal kell szembenéznie, rugalmasan kell reagálnia az aktuális kihívásokra a nukleáris biztonság garantálása, fenntartása érdekében.

Eszter Lilla SERES *
**The question of compliance with the polluter-pays principle and State aid rules
within the European Emission Trading Scheme ****

Introduction

In the last decades, the topic on climate change has become a top issue that is considered on both international and European level. Thus aligning with the parallel international development tendencies had the European Union taken up the impetus in the advancement of this specific area.

With the gradual expansion of the European Community policies the question of environmental concerns being considered under competition law as well with specific regard to State aid rules. This question became quite relevant with the EU accessing the Kyoto Protocol, undertaking the obligation to reduce greenhouse gas emission by the commitment period of 2008-2012. The accession has led to the adoption of Community measures establishing a common European approach towards greenhouse gas emission, yet leaving enough space for the questioning of compatibility of EU legislation with the polluter-pays principle.

This essay aims at pointing out the core issues of the European Emission Trading Scheme with regard to the polluter-pays principle. The issue can be addressed through the analysis of the concept of State aid and their environmental implications. The main aim is to come to be able to come to a conclusion whether it is possible to strike a balance between environmental considerations and competition rules or whether there would be always a shift between the two approaches, precluding the possibility to address these issues together.

1. The importance of the polluter-pays principle

The polluter-pays principle has a history rooting back to its formation as an economic, rather than an environmental principle under the aegis of Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in 1972, according to which *“the polluter should bear the expenses of carrying out the measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment.”*¹

* dr. jur., legal officer, Department of Competition Law, Consumer Protection and Intellectual Property Rights, Ministry of Justice, e-mail: eszter.seres.92@gmail.com

** The opinions expressed in this article are the author's own and do not reflect the view of the Ministry of Justice; responsibility for the information and views expressed herein lies entirely with the author.

The principle refers to the scarcity of environmental resources that nature has to be taken into account in the cost of production, so it can be correctly reflected in the market.² These failures can only be corrected by public measures capable of properly reflecting environmental deterioration in the prices of goods and services, enabling the allocation of costs of pollution prevention and control measures introduced by governments for polluting undertakings encouraging the 'rational use of environmental resources' and helps to 'avoid distortions in international trade and investment.'³

These State measures can have differentiated importance, especially in relation to environmental protection: they can be used to eliminate an external cost or can be provided by the State for other environmental reasons.⁴ Under the category of capturing an external impact, such subsidy 'internalizes an externality.'⁵ In this sense, these externalities have negative nature that had been identified by economists as market failures generally leading to public good or bad.⁶ For instance, pollution by a firm in the course of production is considered a negative externality.⁷ This serves as a clear indication of the fact that firms during the course of production, in which the input process utilises the environmental resources.⁸ Due to the fact that certain amount of environmental degradation caused by a firm does not entail any cost for it, only has negative effect at societal level, the degradation – from the side of the market – does not necessarily become apparent at the time of the pollution.⁹

¹ OECD: *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, C (72)128, 1972, point 4., in: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=> (11.10.2016)

² OECD 1972, para. 2.; See further: Csák Csilla: Thoughts about the problems of the enforcement of the polluter pays principle, *European Integration Studies*, 2011/1, 27-40.

³ Philippe Sands: *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 281., <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813511>; Bándi Gyula: A szennyező fizet elv és a környezetre veszélyes tevékenységgel okozott károkra vonatkozó felelősségi szabályok európai trendjei, in: Margitán Éva et al (edit.): *Nyugat-európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében*, Budapest, ELTE-ÁJK, 1994, 136-162.

⁴ Hyun-Jing Kim: Subsidy, Polluter Pays Principle and Financial Assistance; *Journal of World Trade Law*, 2000/34., 119.; Nagy Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 44-77.

⁵ Hyun-Jing Kim 2000, 120-121.

⁶ Hans Vedder: *Competition Law and Environmental Protection in Europe; Towards Sustainability?*, Groningen Europa Law Publishing, 2003, 15.; Nagy Zoltán: The Instruments of the Environmental Policy's Economic Regulation with a Particular Regard to the Hungarian System, *Lex Et Scientia*, 2014/1, 77-88.

⁷ Moritz Lorenz: *An Introduction to EU Competition Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 23-24., <https://doi.org/10.1017/CBO9781139087452>; Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 56-58.

⁸ OECD: *Economic Instruments for the Environmental Protection, Working Paper No. 92*, 1989, In: <http://www.oecd.org/dev/1919252.pdf> (20.10.2016) 5.

⁹ Vedder 2003, 15.; See further: Bobvos Pál – Csák Csilla – Horváth Szilvia – Olajos István – Prugberger Tamás: A szennyező fizet elv megjelenése a mezőgazdaságban, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006/1, 29-55.

At EU-level, the polluter-pays principle itself has been defined under Article 191 (2) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), as the environmental policy of the Union is, inter alia, based on the polluter-pays principle.

2. The applicable rules concerning State aid measures

2.1. Qualification of the measure as State aid

The general aim of providing State aid in the field of environmental protection is to ensure that by the application of such measures the level of environmental protection will be higher than it would occur without the aid.¹⁰ Without such subsidies, the market would fail to efficiently allocate resources, enabling the occurrence of negative externalities.

In general, unless otherwise provided, Article 107 (1) TFEU lays down the rule for the prohibition of granting State aid.¹¹ A State measure involving financial gains for certain undertakings that fulfils certain criteria will be considered as a State aid. These criteria are the following ones: the transfer of state resources, the advantage provided for an undertaking, selectivity, the distortion to competition and effect on trade between Member States.¹² As the case-law of the European Court of Justice does not provide an exact definition on State aid, rather describe measures and decisions of *“Member States in pursuit of their own economic and social objectives, give, by unilateral and autonomous decisions, undertakings or other persons resources or procure for them advantages intended to encourage the attainment of the economic or social objectives sought.”*¹³

Firstly, the measure shall constitute a transfer of state resources, meaning that *“only advantages granted directly or indirectly through State resources are to be considered an aid.”*¹⁴ The distinction made in that provision between aid granted by a Member State and aid granted through State resources does not signify that all advantages granted by a State, – whether financed through State resources or not – constitute a State aid but is intended merely to bring within that definition any advantages which are granted

¹⁰ Conor Quingly: *European State Aid Law and Policy*, Oxford, Hart Publishing, 2009, 271.; Olajos István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 125-126.; Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020, OJ C 200, 2014, para. 30., in: [\(http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628\(01\)\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628(01)) (19.10.2016)

¹¹ Article 107(1) TFEU: *„Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market.”*

¹² Legih Hancher – Tom Ottervanger – Piet Jan Slot: *EC State Aids*, London, Sweet & Mawell, 2006, 500.

¹³ Case C-61/79 Amministrazione delle Finanze Stato v Devankit Italiana [1980] ECR 1980-01205, para. 31.

¹⁴ Case C-379/98 PreussenElektra AG v Schlesweg AG [2001] ECR I-02099, para. 58.

“directly by the State and those granted by a public or private body designated or established by the State.”¹⁵

Additionally, the notion of State aid can encompass not only positive benefits, such as subsidies, loans or direct investment in the capital of enterprises, but also interventions that mitigate the charges which are normally included in the budget of an undertaking.¹⁶ Secondly, the aid has to be imputable to the State.¹⁷ In this manner, when the measure and granting is determined by a body that is subjected to the control and the instructions of the public authorities, it is attributable to the Member State concerned by possibly forgoing the profit which it normally could realize.¹⁸ Thirdly, the grant of funds must be subject to approval by the public authorities.¹⁹

For the second requirement, that the advantage must be provided for an undertaking, Article 107 (1) TFEU covers both private and public undertakings.²⁰ Under EU competition law, any person or organisation pursuing an economic activity is considered an undertaking.²¹ Thus regardless of the legal status of the entity and the way in which it is financed,²² the main emphasis is put onto the examination of whether the undertaking offers goods or services on a market,²³ without the necessity of generating profit.²⁴

The third criterion for a measure to qualify as a State aid is selectivity. Speaking in general terms, Member States cannot be compelled to refrain from the introduction of measures belonging to the area of general economic policy,²⁵ meaning that the criterion of selectivity will be only met if under a *“particular statutory scheme a State measure favours certain undertakings or the production of certain goods over others which are in a legal and factual situation that is comparable in the light of the objective pursued by the measure in question.”*²⁶

¹⁵ Case C-379/98 PreussenElektra, para. 58.

¹⁶ Case C-126/01 Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie v GEMO SA. [2003] ECR I-13769, para. 28.

¹⁷ Case C-482/99 France v Commission (Stardust Marine) [2002] ECR I-04397, para. 68.

¹⁸ Case C-67/85 Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV and Others v Commission of the European Communities, [1988] Reports of Cases 1988 00219 para. 220.

¹⁹ Vedder 2003, 285.

²⁰ Case C-78/76, Steinike & Weinlig v Federal Republic of Germany [1977] Reports of Cases 1977 00595 para. 18.

²¹ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 713.

²² Case C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH. [1991] Reports of Cases 1991 I-01979 para. 21.

²³ Várnay – Papp 2013, 713-714.

²⁴ European Commission: Commission notice on the notion of State aid as referred to in Article 107 (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, C 262/01, 2016, para. 9., in [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN) (22.10.2016)

²⁵ Várnay – Papp 2013, 1004.

²⁶ Case C-409/00 Kingdom of Spain v Commission of the European Communities. [2003] ECR I-01487 para. 47.

When the body granting financial assistance enjoys a degree of latitude, enabling it to choose the beneficiaries or the conditions under which the financial assistance is provided, that assistance cannot be considered to be a general economic measure in nature,²⁷ leading to the conclusion that discretion on the part of the aid granting authorities can be seen as an indicator of selectivity.²⁸

Finally, the fourth criterion is the effect on trade between the Member States, namely that the State aid must be capable of distorting competition and affecting trade between Member States.

2.2. Compatibility of State aid with the Internal Market

An environmental measure qualified as State aid may still be legal if it is held to be compatible with the Internal Market under Article 107 (3)(c) TFEU. Under Article 107 (3) TFEU the Commission has discretionary power to consider an aid compatible with the internal market rules. This discretionary power of the Commission is now delimited by the Commission Regulation on General Block Exemption Regulation (GBER),²⁹ under which State aid measures aiming at the protection of the environment has gained emphasis with the parallel underlining of the polluter-pays principle.

As environmental protection is one of the main horizontal objectives in State aid regulation,³⁰ the Commission has issued the Guidelines on State aid for environmental protection that is now available for the period of 2014-2020 (the Guidelines). In general, the aim of the Guidelines is to protect the environment in such manner to support any action is designed to remedy or to prevent damage to the environment or natural resources and to the encouragement of the uses of these resources.³¹ It provides a degree of transparency for Member States and for undertakings to be able to foretell the criteria they will have to meet and that the Commission will apply in the course of assessment on compatibility with the internal market rules.³² Yet it does not generally assume the compatibility of every aid that is covered by it, only providing a presumption for compatibility in cases of meeting certain criteria set out in it.

The Guidelines emphasize the need for positive or incentive effect of an environmental aid to be considered compatible. This incentive effect means that the aid has to induce the beneficiary to change its behaviour to increase the level of environmental protection that would have not been undertaken without the aid.³³

²⁷ Case C-256/97 *Déménagements-Manutentuin Transport SA* [1999] ECR I-03913 para. 27.

²⁸ Vedder 2003, 293.

²⁹ Commission Regulation No. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty

³⁰ Várnay – Papp 2013, 1014.

³¹ Hancher – Ottervanger – Slot 2006, 508.

³² Volker Zuleger: *Compatibility of State Aid pursuant to Article 87 (3) EC*, In: Martin Heidenhain (edit.): *European State Aid Law*; Munich, Beck, Hart and Namos Publishing, 2010, 270.

³³ 2014 Guidelines, para. 49.

This effect is required to be present in all aid measures, leading to an extra level of protection in relation to the given situation.³⁴ An aid cannot be considered necessary solely because the level of environmental protection is increased.³⁵ Measures under which the negative effects manifestly outweigh the positive effect of the aid cannot be deemed compatible with the internal market.³⁶ On the basis of the negative and positive effects, the Commission will balance the effects and determine whether the resulting distortions adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest.³⁷ If the expected negative effects outweigh the positive effects, the environmental aid cannot be executed whereas in the case of positive effects prevailing, the Member States will be permitted to provide the aid for the undertakings.

3. The European Emission Trading Scheme (ETS)

From the point of view of international environmental law, with the 1997 adoption of the Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change, the quantitative restrictions on emissions from industrialised economies has been established.³⁸ The Protocol provides a global market³⁹ for trading in emission permits between industrialised countries.

In Article 17 the Kyoto Protocol sets out the basics of emission trading. Article 3 of the Protocol aims the reduction of overall emissions by the contracting parties of greenhouse gases by at least 5% below their 1990 levels for the commitment period 2008 to 2012. If the Parties have not met their commitments set out in Annex B, then they are able to trade units in the form of assigned amount units, certified emission reductions, emission reduction units and removal units.⁴⁰

In 2001 the Commission has issued a Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union,⁴¹ which has established a conceptual framework and basic ideas for the European Emission Trading Scheme.

³⁴ Phedon Nicolaidis – Maria Kleis: A Critical Analysis of Environmental Tax Reduction and Generation Adequacy Provisions in the EEAG 2014-2020, *European State Aid Law Quarterly*, 2014/14, 639-640.

³⁵ Quingley 2009, 291.

³⁶ 2014 Guidelines, para. 94.

³⁷ Quingley 2009, 293.

³⁸ Patricia Birnie – Alan Boyle – Catherine Redgwell: *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 360-361.

³⁹ OECD: *Emission Permits and Competition*, DAF/COMP(2010)35, 2011, in: <http://www.oecd.org/competition/sectors/48204882.pdf>, (10.11.2016) 32.; See further: Fodor László: A kibocsátási egységek kereskedelme: Európajogi alapok – a német és a magyar nemzeti szabályozás 2004-2012 között, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/14, 3-52.

⁴⁰ Birnie – Boyle – Redgwell 2009, 367.

⁴¹ European Commission: *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*, COM/2000/0087, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0087> (10.11.2016) point 7.1.

Even by that time, the Commission had already taken the view that some of the measures adopted by Member States in order to comply with the Kyoto Protocol could constitute a State aid, yet it took the view it was “*too early to lay down the conditions for authorising any such aid.*”⁴²

In the Paper, the Commission outlined how crucial was the establishment of a scheme that could place equitable burden on every sector or actor within the ETS compared to actors outside of it. The Commission has emphasised two different market-based instruments through what the scheme should be approached: auctioning or grandfathering of allowances, in other words, allocation free of charge.⁴³ Auctioning is basically in line with the polluter-pays principle, as the revenues from the auctioning can be utilised in many possible ways in order to decrease environmental harm and enhance the level of protection. On the other hand, a different approach called benchmarking was considered, as grandfathering could only provide a solution on the basis of a historical emission data that would lead to rewarding the largest emitters and not for companies who already undertook measures for the reduction of environmental harm. Benchmarking provides a basis to set up performance standards in relation to a specific installation that during the course of production harms the environment.⁴⁴

Finally, the insights provided by the Green Paper have led to the adoption of the 2003/97/EC Directive establishing the European Emission Trading Scheme (ETS).⁴⁵ The main aim of the establishment of the ETS is to “*promote reductions of greenhouse gas emissions in a cost-effective and economically efficient manner.*”⁴⁶

⁴² European Commission: *European Emission Trading Scheme Handbook*, 71.

⁴³ In the Green Paper, grandfathering had been defined as strictly not being „*related to the notion of the allocation free of charge of a realisable asset, but rather to a historical right to do something, such as vote, that can be transmitted to descendants or retained by a legal entity during its continued existence, but which is not transferable beyond those pre-determined limits.*”; See further: Fodor László: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgálatában, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2008/7, 161-200.

⁴⁴ European Commission: *Green Paper 2000*, point 7.2.2.

⁴⁵ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC; Concerning the European Emission-Trading Scheme see further: Az uniós emisszió-kereskedelmi rendszerről lásd: Horváth Szilvia: *A kibocsátási jogok kereskedelmének nemzetközi háttere, közösségi szabályozásának alakulása*, PhD-értekezés, SZTE, 2007; and Horváth Szilvia: Az Európai Közösség éghajlatváltozás elleni politikájának kezdetéről, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007/2, 20-40.

⁴⁶ EU ETS Directive, Article 1.

This scheme has established a so-called cap-and-trade system, or absolute regime,⁴⁷ that provides an overall greenhouse gas emission capping for all participants of the regime, with a fixed upper limit.⁴⁸ The system provides a possibility for undertakings carrying out a polluting activity to buy emission allowances from other undertakings that can abate at lower costs.⁴⁹

The first phase of the ETS took place from 2005-2007, while the second phase of 2008-2012,⁵⁰ each Member State could decide upon the total quantity of allowances it would allocate.⁵¹ Under Phase 1 and 2, the emission permits were granted free to the emitters, as it was presumed that it would substantially reduce the costs for installations, while – questionably – keeping the economic incentives to reduce emissions.⁵² In the first period, the scheme provided the possibility for Member States to auction their allowances up to 5%, while in Phase 2, this limit had been increased to 10% while allowances had to be supported by an Assigned Amount Unit as there was an inherent State aid potential by the free or below market price allocation of allowances under the EU ETS.⁵³

One of the striking specialties of the Directive was that it only provided restriction on the upper limit of the national emission cap in Annex III that had to be consistent with the commitments under the Kyoto Protocol. Secondly, under Article 10, in the first phase, 95% of the allowances, while for the second phase 90% had to be allocated free of charge – through grandfathering. Although in the Green Paper the Commission had argued that auctioning would be the more favourable approach, at the outcome, clearly the provision of a larger leeway for Member States had prevailed. Furthermore, the Directive itself does not provide any guidance in connection to State aid provisions, only states that, under Annex III, “national allocation plans shall not discriminate between companies or sectors in such a way as to unduly favour certain undertakings or activities in accordance with the requirements of Articles 87 and 88 of the Treaty.”

As the polluter-pays principle formed an integral part of the EU environmental policy, it is quite questionable that in Phase 1 and 2 the allocation free of charge could be considered as an approach consistent with environmental concerns. Strictly interpreted, through the granting of free allowances, the Member States undertook to renounce incomes that could be invested into the levelling of environmental protection.

⁴⁷ Suzanne Kingston: *The role of Environmental Protection in EC Competition Law and Policy*, PhD thesis, 2009 in: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13497/Suzanne+Kingston+PhD+Thesis.pdf?sequence=1> (11.11.2016) 50.; Nagy Zoltán: Az emisszió-kereskedelmi rendszerek szerepe a környezetpolitikában, in: Raisz Anikó (edit.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 118-128.

⁴⁸ European Commission: *European Emission Trading Scheme Handbook*. 16.

⁴⁹ OECD: *Emission Trading Systems*, in: <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/emissiontradingsystems.htm> (10.11.2016)

⁵⁰ Fodor László: A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon, *Publicaciones Universitatís Miskolciensis Series Jurídica et Política*, 2007/25/1, 289-316.

⁵¹ ETS Directive Article 11.

⁵² OECD 2011, 173.

⁵³ Kingston 2009, 255.

Yet from the other point of view, it can be argued that only the subsequent 5% and 10% accorded within Phase 1 and 2 could be seen as the bypassing of the polluter-pays principle, as Member States were granted a small but existing latitude concerning these percentages. Furthermore, as Annex III of the Directive had only provided a general reference to the State aid rules under the Treaty, the question on what national measures could amount to State aid under the ETS was left open. Theoretically, the scheme was inconsistent with State aid rules as it provided tradable emission permits free of charge, while having recourse to auctioning, these tradable permits could have become part of the State revenues. Clearly, under ETS, the Member States forfeited these revenues and undertakings that had previously abated their level of emission could capitalise the amount of allowances in excess of their usage.

Considering the notion of State aid, Phase 1 and 2 of the EU ETS can be assessed in the following points. Firstly, as it has previously been established, the aid must be granted by a Member State or at least indirectly through State resources, by a public body or a private body established by the State. According to the analysis of LORENZ, the representative opinion at the time of the establishment of the ETS were that the regime precludes the existence of an aid, “*as the benefits form the tradability of the allowances stems from the trade between private parties.*”⁵⁴ The other group of literature counter argued that the potential revenues that were inherent in the emission allowances are tantamount to the requisite of granting through state resources. The second criteria is the conferring an economic advantage on undertakings. As the undertakings who were participants of the affected industrial sectors could benefit from the ETS cap-and-trade system without having to buy the allowances, the allocation had provided an advantage that could be fully utilised or later sold to other participants or new entrants. Thirdly, the question of selectivity has to be examined from the side of the sectors covered and the participants of the scheme. The system cannot be regarded as being selective on the basis that it covers only certain sectors, yet the Commission in some cases considered that the coverage of only certain industry sectors and companies amounts to selectivity.⁵⁵ The issue of selectivity can be found in the core of the ETS as well. As Member States had to allocate and auction the allowances at the beginning of the phases, the late entrants had to purchase the allowance they would need through the market.⁵⁶ The following issue is the distortion of competition that the Commission itself had recognised in emission trading schemes before the ETS Directive had entered into force.⁵⁷ Furthermore, the distortion of competition can appear in relation to an energy efficient undertaking that had undertaken actions to reduce its emission prior to participation in such scheme and national allocation plans does not take such considerations into account.⁵⁸

⁵⁴ Moritz Lorenz: Emission Trading – State Aid Dimension, *European State Aid Law Quarterly*, 2004/3, 401.

⁵⁵ Lorenz 2004, 402.

⁵⁶ 2014-2020 Guidelines, para. 235.

⁵⁷ Commission Decision of 28.11.2001, Case N 416/2001 – United Kingdom, 9.

⁵⁸ Lorenz 2004, 402.

4. The Dutch NO_x Emission Trading Scheme

The regime had been established previously to the adoption of the ETS Directive. The Dutch regime was created on the basis of the Directive 2001/81/EC on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants. Under the Directive, the Dutch national emission ceiling was set at 260 kilotons by 2010.⁵⁹ The authorities considered that emission permit requirements and legislation on the emission limits were insufficient instrument in meeting the target for 2010.⁶⁰ So the introduction of a new scheme deemed to be crucial. The system to be established was mandatory and every undertaking must have complied with the scheme by abating NO_x in their facilities or by purchasing emission reduction allowances that were or would be achieved elsewhere, or by a combination of both.⁶¹ Under the scheme parallel to the compulsory compliance, trading was optional, where the facilities could decide whether and to what extent do they wish to exchange emission reductions for the given year or for the future year. The scheme was called a dynamic cap system.⁶² As the upper cap was not limited, but was dynamic with the possibility of gradual growth. The Dutch authorities have set an upper ceiling for selling may not exceed the maximum reductions that an undertaking can make given the emission standard.⁶³

The Commission during the course of its procedure noted that with the authorities having an option to sell or auction emission permits, it has led to the establishment of a scheme in which the permits constitute State resources within the meaning of Article 87 (1) of the EC Treaty.⁶⁴ Furthermore, as the scheme was only favourable for the largest 250 undertakings, constituting a specific group that was active participation in trade between Member States, the scheme strengthens their position, leading to the change of market conditions for their competitors. Although the conditions for the measure to be caught under Article 87 (1) had been clearly established, the Commission had examined whether it can be saved under Article 87 (3)(c). As the trading scheme was an additional effort before the adoption of Community rules that rewarded undertaking which went beyond the existing standards, achieving environmental benefit, the Commission considered the measure compatible with the common market, saved under Article 87 (3)(c).

⁵⁹ Commission Decision C(2003) of 24 June 2003 on State Aid N 35/2003 – Dutch NO_x Emission Trading Scheme, 1.

⁶⁰ Hancher – Ottervanger – Slot: 2006, 544.

⁶¹ Commission Decision N 35/2003 – Dutch NO_x Emission Trading Scheme, 2.

⁶² Commission Decision N 35/2003 – Dutch NO_x Emission Trading Scheme, 5.

⁶³ Commission Decision N 35/2003 – Dutch NO_x Emission Trading Scheme, 7.

⁶⁴ Commission Decision N 35/2003 – Dutch NO_x Emission Trading Scheme, 9.

The decision of the Commission was subjected to criticism as it did not take into account certain circumstances, such as that large industrial facilities were subjected to additional emission requirements compared to other facilities and that the value of the permits were as much dependent on the effort of the participating facilities as of the government's permission to trade them.⁶⁵ Moreover, the other argument criticising the Commission's approach is that there were no existing allowances until there's an undertaking acting under the scheme that would be producing so efficiently to create allowances.⁶⁶

After the Commission's decision the case was tried before the Court of First Instance, coming to the conclusion that the NO_x trading scheme constituted an advantage granted to the undertakings concerned through State resources. This line of argument was based on the circumstances that the scheme authorised undertakings subject to those standards to trade the emission allowances between themselves up to the limit applicable to each of them, thus due to the tradability of the allowances, the scheme conferred market value onto them.⁶⁷ It is therefore the tradability of the allowances provided by the measure that constitutes an advantage for the enterprises.⁶⁸ Furthermore, the CFI had examined the question of selectivity as well, coming to the conclusion that the scheme was based on objective considerations and that the measure in question aimed at the undertakings being the largest polluters setting out an objective criterion in conformity with the goal of the measure, namely, the protection of the environment.⁶⁹ With regard to the objective pursued and the specific obligations imposed on large industrial facilities by the measure in question, the CFI held that the legal and factual situation of the undertakings subject to that NO_x emission ceiling cannot be regarded comparable with undertakings to which that ceiling does not apply.⁷⁰ The mere possibility to restrict the measure concerned to 250 undertakings was not enough to establish the existence of a selective measure.⁷¹ Thus without the selectivity criterion being fulfilled, the measure could not be seen as State aid under Article 87 (1).

⁶⁵ Piet Jan Slot: NO_x Emission Trading Rights: A Government Gift or Value Created by Undertakings?; *European State Aid Law Quarterly*, 2013/12, 62.

⁶⁶ Slot 2013, 67.

⁶⁷ Case T-233/04, Kingdom of the Netherlands v Commission of the European Communities [2008] ECR II-00591 para. 70.

⁶⁸ Case T-233/04, Kingdom of the Netherlands v Commission of the European Communities [2008] ECR II-00591 para. 74.

⁶⁹ Case T-233/04, Kingdom of the Netherlands v Commission of the European Communities [2008] ECR II-00591 para. 88.

⁷⁰ Case T-233/04, Kingdom of the Netherlands v Commission of the European Communities [2008] ECR II-00591 para. 90.

⁷¹ Case T-233/04, Kingdom of the Netherlands v Commission of the European Communities [2008] ECR II-00591 para. 95.

After the CFI's judgement, the case on appeal was tried before the Court. Regarding selectivity, the Court had established that the concept of aid "*does not encompass measures creating different treatment of undertakings in relation to charges where that difference is attributable to the nature and general scheme of the system of charges in question*"⁷² The ECJ had analysed whether the Netherlands could prove that the measure was capable to avoid the classification as being selective for the purposes of Article 87 (1) EC Treaty, it came to the conclusion that neither the nature, nor the general scheme of that legislation was capable to justify such differentiation.⁷³

Concerning the question whether the characteristic of the Dutch scheme was of an advantage granted through State resources, the Court provided the following interpretation. As the tradability of emission allowances is dependent on the fact that the State authorises the sale of those allowances and that the State allows those undertakings emitting a surplus to acquire from other undertakings the missing emission allowances, this enables the creation of a market for the allowances.⁷⁴

5. The revision of the ETS scheme

As for the third phase, the ETS went through significant developments. The 2009/29/EC Directive⁷⁵ even aims at the unfolding of a larger-scale of potential of the ETS – partially learning from the mistakes of the first two phases. The Directive has introduced a new target for the reduction of greenhouse gas emissions of 20% decrease compared to the level of the 1990 emissions, with a view to shift to full auctioning by 2027.⁷⁶ In order to achieve this aim, the quantity of allowances shall be decreased annually, equally to 1,74 % of the allowances.⁷⁷ The scheme had been extended to other forms of facilities, providing a larger scope of application to industrial activities.⁷⁸

The New Directive had already addressed the issue of carbon leakage as well,⁷⁹ namely, the phenomenon under which the emission reduction initiatives in one country may lead to the increase of emissions in other countries, as undertakings from a country applying a more stringent approach in emission reductions might just outsource its producing activity to countries where the emission regulation is not that demanding, leading to a sector-specific leakage that can be in the range from 0 to 100%.⁸⁰

⁷² Case C-279/08 P European Commission v Kingdom of the Netherlands [2011] ECR I-07671 para.62.

⁷³ Case C-279/08 P European Commission v Kingdom of the Netherlands [2011] ECR I-07671 paras. 76-78.

⁷⁴ Case C-279/08 P European Commission v Kingdom of the Netherlands [2011] ECR I-07671 para. 88.

⁷⁵ Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community

⁷⁶ Directive 2009/29/EC, Preamble, point 5.

⁷⁷ Directive 2009/29/EC, Preamble, point 13.

⁷⁸ Directive 2009/29/EC, Preamble, point 10.

⁷⁹ Directive 2009/29/EC, Preamble, point 26.

⁸⁰ OECD 2011, p. 10.

In this relation, the New Directive had considered the possibility for Member States to provide for the temporary compensation for installations that face “*a significant risk of carbon leakage for costs related to greenhouse gas emissions passed on in electricity prices,*” given that granted support has to be necessary and proportionate.⁸¹

Article 10 of the New Directive shows a swift change from the grandfathering approach towards the auctioning of allowances. Furthermore, it wishes to provide a more compatible approach with the polluter-pays principle, as 50% of revenues generated from the auction of allowances should be used for different environmental protection aims, such as investments into renewable energies, avoidance of deforestation and environmentally safe capture and storage of carbon-dioxide.⁸²

In order to achieve full allocation through auctioning until 2027, a transitional period is still necessary. Under this period, a Community-wide ex-ante benchmarking has to be established that is for the provision of incentives for the reduction of greenhouse gas emissions.⁸³ Furthermore, 300 millions of allowances had been reserved for new entrant undertakings until December 2015.⁸⁴

The New Directive’s shift in the approach of allocation method had been welcomed, as it utilises the best available market-based instrument in terms of, compared with allocation through grandfathering, providing the “*highest level of environmental and allocative efficiency, transparency and simplicity.*”⁸⁵ Further advantage of the third phase scheme is that the Community-wide cap ensured this transparency with the abolishment of national allocation plans, the elimination of insecurity for industrial actors on the methods of allocation and the common, harmonised method on which the basis of allowances can be calculated at an EU-level.⁸⁶

Yet even in the third phase, 40% of the total quantity is to be allocated free of charge.⁸⁷ The important question in relation to benchmarking arises in connection to selectivity. It had been outlined that the justifiability of the benchmarking system relies on the “*objectivity, the scope of the adopted standards and the degree of homogeneity of abatement cost structures.*”⁸⁸ Furthermore, the benchmarking approach is less capable of causing market distortions as every undertaking are subject to the same standards in the given sectors, and that these standards reflect marginal sector abatement costs.⁸⁹

⁸¹ Directive 2009/29/EC, Preamble, point 27.

⁸² Directive 2009/29/EC, Article 10.; Cf.: Fodor László: A CO₂ leválasztásának és tárolásának (CCS) nemzetközi vetületei, In: Raisz Anikó (edit.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 51-61.

⁸³ Directive 2009/29/EC, Article 10a, point 1., para 3.

⁸⁴ Directive 2009/29/EC, Article 10a, point 8.

⁸⁵ Guendalina Catti De Gasperi: Making State Aid Control “Greener”: The EU Emission Trading System and its Compatibility with Article 107 TFEU, *European State Aid Law Quarterly*, 2010/9, 797.

⁸⁶ European Commission: *European Emission Trading Scheme Handbook*, 44.

⁸⁷ Dirk Böhrer: The EU Emission Trading Scheme – Fixing a Broken Promise; *Environmental Law Review*, 2013/15, 97.

⁸⁸ De Gasperi 2010, 803.

⁸⁹ De Gasperi 2010, 804.

The issue of carbon leakage will still remain an issue to be tackled by the European legislator, as auctioning would only remain the most environmentally efficient approach, if it was applied at a global scale.⁹⁰ In such cases only those countries pose a threat, where the level of cap at national level – for example part of a regional or universal cooperation – is not defined, as if the cap imposed is sufficiently low in one state, undertakings will not relocate their production there.⁹¹ The issue can arise from unilateral definition of caps, or from the unilateral tightening of such caps, which could be prevented by cross-border adjustments.⁹² Concerning industrial sectors involving a high chance of carbon leakage, policy makers might provide some transitional support for emissions-intensive trade-exposed industries⁹³ that can also amount to the provision of State aid.

It is still questionable whether the allocation of allowances for free in sectors facing significant risk of carbon leakage would remain a sustainable solution. By the adoption of the New Directive, serious concerns were expressed with the further provision of free allowances, as they have the capability to affect competition in the given industrial sectors. Under the issue of carbon leakage, clearly, two huge interests collide: whether it is better to provide State aid and have undertakings within the European Union with a gradual decrease of aid involvement or to stick to the polluter-pays principle and face a larger amount of carbon leakage in the different industrial sectors.

Conclusions

All in all, it is possible to come to the conclusion that the ETS can be seen as quite a controversial scheme leaving some questions doubtful, especially if we consider the basic reconcilability of State aid measures in the area of environmental law and the polluter-pays principle. It is quite visible that State aid consideration cannot be fully aligned with the strictly interpreted polluter-pays principle. The first question that arises is to whom does the polluter pay under the ETS? As undertakings had been granted allowances freely, they could deliberately capitalise it without having to take into account environmental concerns. By selling these allowances on the market, these allowances were capable of providing a polluter pays to another polluters approach, leading to the incoherency of the ETS with environmental principles, as the income capitalised was not necessarily invested into environmental protecting investments.

The most interesting characteristic of the scheme is that it is possible to argue that this method of granting cannot be considered as a State measure, as the free allocation is defined in the Directive. Theoretically, it could be a logical argument as measures executed under EU law cannot amount to State aid. Naturally, the directive had to be implemented at national level, yet it is a question how to qualify the national allocation plans under the Directive.

⁹⁰ De Gasperi 2010, 799.

⁹¹ OECD 2011, 174.

⁹² OECD 2011, 10-11.

⁹³ OECD 2011, 123.

As the NAPs are defined by the Member States on a discretionary basis that was subjected to the supervision by the Commission, it is hard to come to the conclusion that the granting of allowances is not imputable to Member States. Before the adoption of the Directive, as it has been exemplified, the Commission had accepted schemes in connection to greenhouse gas emissions on the basis of Article 107 (3)(c) due to their environmentally-friendly aims. After the adoption of the Directive, we could see a very sharp change in the Commission's approach. This swift change is attributable to the justification on the provision of free allowances at EU-level, yet with the 5% and later 10% of allowances for auctioning the Commission had been declaring NAPs incompatible with the State aid rules.

Furthermore, it is questionable whether and to what extent can the integration clause, defined under Article 11 TFEU, as environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union policies and activities; it plays an important role in such cases. This clause yet raises the question whether environment-specific state aid issues can be reconciled with the integration clause. If the environmental principles would be strictly followed under EU law, then it would not have been possible to grant allowances (as State aid) to undertakings. The State aid provisions in relation to the ETS can be a clear sign of the restriction of the prevalence of the integration clause. This view can be supported by Commission decisions, as before the establishment of the ETS, any aid granted to undertakings for greenhouse gas emission were considered as an aid, yet saved under paragraph (3). After the ETS Directive came into force with the free allocation, the status of the polluter-pays principle was clearly wavered, bearing the possibility of the distortion of competition in the different industrial sectors. This approach clearly shows that although environmental concerns gained significance over time, yet they are not capable of prevailing competition aspects, causing the main environmental principles and the integration clause to only have a limited significance.

SERES Eszter Lilla*

**Az Európai Emisszió-kereskedelmi Rendszer megfeleltethetősége a szennyező
fizet elvének valamint az állami támogatások szabályozásának****

Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben a klímaváltozás témaköre mind nemzetközi, mind pedig uniós szinten kiemelkedő jelentőségűvé vált, így a nemzetközi fejlődési tendenciákhoz igazodva kezdte meg e specifikus területén az Európai Unió is a szabályozás területén való előrelépést.

A közösségi politikák fokozatos bővülésével egyben felmerültek a környezeti problémák versenyjog tekintetében történő elemzése, különös tekintettel az állami támogatások szabályozására. E kérdés leginkább az Unió Kyotói Jegyzőkönyvhöz való csatlakozásával vált érdekessé, ezzel vállalva az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését a 2008-2012-ig terjedő kötelezettségvállalási időszakban. A csatlakozás olyan közösségi intézkedések elfogadásához vezetett, amelyek lehetővé tették egy közös, uniós szintű fellépést az üvegházhatású gázok kibocsátásával szemben – ezzel párhuzamosan azonban megkérdőjelezhetővé vált az EU-s szabályozás összeegyeztethetősége a szennyező fizet elvével.

A dolgozat az Európai Kibocsátás-kereskedelmi Rendszer alapvető problémáit elemzi a szennyező fizet elvének tükrében. E kérdéskör pedig az állami támogatások környezetvédelmi vonatkozásai körében elemezhető. Az elemzés fő célja, hogy megállapíthatóvá váljon vajon lehetséges-e egyensúlyt teremteni a környezetvédelmi megfontolások és a vonatkozó versenyjogi szabályok között vagy pedig e két terület közötti ellentét kizárja-e az egymás mellett történő alkalmazhatóságot az uniós emisszió-kereskedelmi rendszer tekintetében.

1. A szennyező fizet elv jelentősége

A szennyező fizet elve a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) égisze alatt, 1972-ben egy gazdasági – mintsem környezetjogi – elvként került elfogadásra. E szerint „*a szennyezőnek kell viselnie a hatóságok által megállapított intézkedések azon költségeit, amelyek a környezet elfogadható állapotban történő megőrzését célozzák. Más szavakkal, az ilyen intézkedések költségének meg kell jelennie azon árak vagy szolgáltatások árában, amelyek a termelés vagy fogyasztás során a szennyezést okozzák.*”

* dr. jur., jogi szakreferens, Versenyjogi, Fogyasztóvédelmi és Szellemi Tulajdonjogi Főosztály, Igazságügyi Minisztérium, e-mail: eszter.seres.92@gmail.com

** A cikkben kifejtettek semmilyen formában sem tükrözik az Igazságügyi Minisztérium álláspontját, az abban foglaltakért kizárólag a szerző felel.

Az Európai Emisszió-kereskedelmi Rendszer megfeleltethetősége a szennyező fizet elvének valamint az állami támogatások szabályozásának

*Ezekhez az intézkedésekhez nem társulhatnak támogatások, amelyek jelentős torzulást okozhatnak a nemzetközi kereskedelemben és befektetésben.*¹ A szennyező fizet elve a környezeti források elérhetőségének korlátozottságára utal, amely szűkös jelleget a termelési folyamatokban is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy azt a piac is híven tudja tükrözni.² A nem megfelelő piaci korrekció esetén az ilyen elégtelenségek csak olyan állami intézkedések által igazíthatók ki, amelyek a szennyezést okozó vállalkozások oldalán megfelelően tudják mutatni a környezeti romlást az áruk és szolgáltatások árában, ezáltal lehetővé téve a hatóságok által bevezetett és a szennyezések megelőzését és ellenőrzését célzó költségek allokációját, elősegítve a környezeti források ésszerű használatát valamint megelőzve a nemzetközi kereskedelem és befektetések torzulását.³

Az állami intézkedéseknek – különös tekintettel a környezetvédelemre – különböző alkalmazási köre lehet: felmerülhetnek egy, a termelési folyamatokba be nem integrált költség felszámolása vagy a környezetvédelmi érdekek egyéb, állam általi támogatása során.⁴ Az előbbi alkalmazási körbe tartozó esetekben a támogatás egy externália internalizálására szolgál.⁵ Ilyen értelemben, ezek az externáliák negatív természetűek, amely természet közgazdasági értelemben a piac tökéletes működésének hiányát eredményezve a közösség számára rossz vagy jó kimenetellel jár.⁶ Példaképp hozható egy vállalkozás által a termelés folyamata során okozott szennyezés, amely negatív externáliaként jelenik meg.⁷ Ez az externália egyértelműen jelzi, hogy a vállalkozások termelési folyamatában – a bevétel során – környezeti források kerülnek felhasználásra.⁸

¹ OECD: *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, C(72)128, 1972, point 4.; in: [http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=\(11.10.2016\)](http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=(11.10.2016))

² OECD 1972, para. 2.; Lásd továbbá: Csák Csilla: Gondolatok a szennyező fizet elvének alkalmazási problémáiról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/klnsz, 31-45.

³ Philippe Sands: *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 281., <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813511>; Bándi Gyula: A szennyező fizet elv és a környezetre veszélyes tevékenységgel okozott károkra vonatkozó felelősségi szabályok európai trendjei, in: Margitán Éva et al (szerk.): *Nyugat-európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében*, Budapest, ELTE-ÁJK, 1994, 136-162.

⁴ Hyun-Jing Kim: Subsidy, Polluter Pays Principle and Financial Assistance; *Journal of World Trade Law*, 2000/34., 119.; Nagy Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 44-77.

⁵ Hyun-Jing Kim 2000, 120-121.

⁶ Hans Vedder: *Competition Law and Environmental Protection in Europe; Towards Sustainability?*, Groningen Europa Law Publishing, 2003, 15.; Nagy Zoltán: The Instruments of the Environmental Policy's Economic Regulation with a Particular Regard to the Hungarian System, *Lex Et Scientia*, 2014/1, 77-88.

⁷ Moritz Lorenz: *An Introduction to EU Competition Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 23-24., <https://doi.org/10.1017/CBO9781139087452>; Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 56-58.

⁸ OECD: *Economic Instruments for the Environmental Protection, Working Paper No. 92*, 1989, in: <http://www.oecd.org/dev/1919252.pdf> (20.10.2016), 5.

Abból eredően, hogy a termelés során okozott környezeti károsodás a vállalkozás oldalán nem jelenik meg költségként, ezért a piaci oldalon a környezetromlás nem jelenik meg szükségszerűen a szennyezés idején, hanem az ebből eredő a negatív hatások csak társadalmi szinten jelentkeznek.⁹

Uniós szinten a szennyező fizet elvét az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 191. cikk (2) bekezdése is meghatározza, amely többek között kimondja, hogy az Unió környezetvédelmi politikája a szennyező-fizet elvén alapul.

2. Az állami támogatások tekintetében alkalmazandó szabályok

2.1. Az állami intézkedések állami támogatásként való minősítése

A környezetvédelem területén nyújtott állami támogatások általános célja, hogy az állami intézkedések bevezetése által biztosítva legyen a környezet olyan magasabb szintű védelme, mint ami a támogatás bevezetése nélkül elérhető volna.¹⁰ Az ilyen támogatások nélkül a piac nem képes a források hatékony allokációjára, lehetővé téve ezáltal a negatív externáliák megjelenését.

Az állami támogatások nyújtására vonatkozó általános tilalmat – ha a Szerződések másként nem rendelkeznek – az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése fekteti le.¹¹ Azon állami intézkedések, amelyek bizonyos vállalkozások számára vagyoni előnyt biztosítva megfelelnek adott kritériumoknak, állami támogatásnak fognak minősülni. E kritériumok pedig a következők: az állami intézkedés tekintetében állami források átruházására kell, hogy sor kerüljön, amely előnyt vállalkozások számára kell biztosítani, és amelynek szelektívnek kell lennie, megvalósítva ezzel tagállamok közötti verseny torzulását.¹²

⁹ Vedder 2003, 15.; Lásd továbbá: Bobvos Pál – Csák Csilla – Horváth Szilvia – Olajos István – Prugberger Tamás: A szennyező fizet elv megjelenése a mezőgazdaságban, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006/1, 29-55.

¹⁰ Conor Quingly: *European State Aid Law and Policy*, Oxford, Hart Publishing, 2009, 271.; Olajos István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*, Miskolc, Novotni Kiadó, 125-126. Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020, OJ C 200, 2014, para. 30., in: [\(http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628\(01\)\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628(01)) (19.10.2016)

¹¹ E cikk szerint: (1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

¹² Legih Hancher – Tom Ottervanger – Piet Jan Slot: *EC State Aids*, London, Sweet & Mawell, 2006, 500.

**Az Európai Emisszió-kereskedelmi Rendszer megfeleltethetősége
a szennyező fizet elvének valamint az állami támogatások szabályozásának**

Az Európai Unió Bíróságának esetjoga nem ad pontos meghatározást az állami támogatások pontos fogalmának tekintetében, inkább leírja azokat az intézkedéseket és döntéseket, amelyek során „*a tagállamok saját gazdasági vagy társadalmi céljaik elérése érdekében egyoldalú és autonóm döntésük keretében vállalkozásoknak vagy más személyeknek bizonyos forrásokat vagy más előnyöket nyújtanak, amely források e vállalkozások vagy személyek gazdasági vagy társadalmi céljai elérésének támogatására szolgálnak.*”¹³

Először, az intézkedésnek az állami források vállalkozásra történő ruházása feltételének kell teljesülnie, amely elem körébe „*kizárólag azok a kedvezmények tartoznak, amelyeket közvetve vagy közvetlenül állami forrásokból finanszíroznak.*”¹⁴ A tagállam által nyújtott támogatás és az állami forrásból származó támogatás között tett megkülönböztetés nem azt jelzi, hogy minden állam által nyújtott előny – amelyet állami forrásból vagy máshonnan finanszíroznak – állami támogatásnak minősül; mindössze arra szolgál, hogy e fogalmi körbe vonjon be bármely olyan előnyt, amelyet „*az állam közvetlenül vagy – közvetve – az állam által kijelölt vagy létrehozott köz- vagy magánszervezet nyújt.*”¹⁵ Mindemellett, az állami támogatás fogalma nem csak pozitív előnyök – mint például támogatások, kölcsönök vagy vállalkozások tőkéjébe történő közvetlen befektetés – nyújtását foglalja magában, hanem olyan állami beavatkozásokat is, amelyek csökkentik a vállalkozás költségvetésének kialakítása során eleve felmerülő pénzügyi terheket.¹⁶ Másodsorban, az intézkedésnek az államnak betudhatónak kell lennie.¹⁷ E tekintetben, amikor az intézkedést és a kifizetést egy olyan testület hozza, amely a hatóságok irányítása és utasítása alatt áll, akkor e tevékenység a tagállamnak betudható, mivel az egy egyébként rendes körülmények között elérhető nyereségről mond le.¹⁸ Harmadrészt pedig az ilyen források nyújtását hatóságoknak jóvá kell hagynia.¹⁹

¹³ A Bíróság C-61/79. sz. Amministrazione delle Finanze Stato kontra Devankit Italiana ügyben 1983. november 9-én hozott ítélete (EBHT 1980-01205.) para. 31.

¹⁴ A Bíróság C-379/98. sz. PreussenElektra AG kontra Schleswig AG ügyben 2001. március 13-án hozott ítélete

(EBHT 2001., I-02099.) para. 58.

¹⁵ A Bíróság C-379/98. sz. PreussenElektra AG kontra Schleswig AG ügyben 2001. március 13-án hozott ítélete

(EBHT 2001., I-02099. o.) para. 58.

¹⁶ A Bíróság C-126/01. sz. Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie kontra GEMO SA ügyben 2003. november 20-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-13769.) para. 28.

¹⁷ A Bíróság C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság (Stardust Marine) ügyben 2002. május 16-án hozott ítélete (EBHT 2002., I-04397.) para. 68.

¹⁸ A Bíróság C-67/85. sz. Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV and Others kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1998. február 2-án hozott ítélete (EBHT 1988-00219.) para. 220.

¹⁹ Vedder 2003, 285.

A második követelmény tekintetében – miszerint az előnyt egy vállalkozás számára kell nyújtani – az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése lefedi mind a magán- mind pedig a közvállalkozásokat.²⁰ Az uniós versenyjog szemszögéből bármely olyan személy vagy szervezet, amely gazdasági tevékenységet folytat vállalkozásnak minősül.²¹ Így „a jogalany jogi helyzetére és a finanszírozási módjára való tekintet nélkül”,²² a hangsúlyt annak a kérdésnek a vizsgálatára kell fektetni, hogy a vállalkozás az adott piacon árut vagy szolgáltatást kínál,²³ ahol a haszon elérésének szükségessége sem merül fel.²⁴

A harmadik kritérium, amelynek szükséges teljesülnie ahhoz, hogy egy intézkedés állami támogatásnak minősüljön, a szelektivitás. Általánosságban véve a tagállamokat nem lehet arra kötelezni, hogy tartózkodjanak olyan intézkedések bevezetésétől, amelyek az általános gazdaságpolitika körébe tartoznak,²⁵ értve ezen azt, hogy a szelektivitás követelménye csak akkor teljesül, hogyha egy „adott kötelező rendszerben egy állami intézkedés bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk előállításának kedvez olyan más vállalkozásokkal szemben, amelyek az intézkedés célja tekintetében a támogatásban részesülő vállalkozással összehasonlítható jogi vagy ténybeli helyzetben vannak.”²⁶ Abban az esetben, amikor a pénzügyi segítséget nyújtó testületnek olyan mozgástere van, amely lehetővé teszi számára, hogy megválassza az előnyben részesülő körét vagy a pénzügyi támogatás nyújtásának feltételét, akkor e támogatás nem tekinthető egy általános gazdasági intézkedésnek,²⁷ így a támogatást nyújtó hatóságok oldalán megjelenő diszkrecionális jogkör a szelektivitás követelményének fennállására enged következtetni.²⁸

Végül a tagállamok közötti kereskedelemre való hatás követelménye képezi a negyedik feltételt, ami annyit tesz, hogy az állami támogatásnak alkalmasnak kell lennie a verseny torzítására és arra, hogy tagállamok közötti kereskedelmet is érintse.

²⁰ A Bíróság C-78/76. sz. Steinike & Weinlig kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben 1977. március 22-én hozott ítélete (EBHT 1977-00595.) para. 18.

²¹ Várnay Ernő– Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 713., Lásd továbbá:

²² A Bíróság C-41/90. sz. Klaus Höfner and Fritz Elser kontra Macrotron GmbH. ügyben 1991. április 23-án hozott ítélete (EBHT 1991., I-01979.) para.21.

²³ Várnay – Papp 2013, 713-714.

²⁴ Európai Bizottság: Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról, C 262/01, 2016, para. 9., in [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN) (22.10.2016)

²⁵ Várnay – Papp 2013, 1004.

²⁶ A Bíróság C-409/00. sz. Spanyol Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott 2003. február 13-i ítélete (EBHT 2003., I-01487.) para. 47.

²⁷ A Bíróság C-256/97. sz. Déménagements-Manutentuin Transport SA ügyben hozott 1999. június 29-i ítélete (EBHT 1999., I-03913.) para. 27.

²⁸ Vedder 2003, 293.

2.2. Az állami támogatások közös piaccal való összeegyeztethetősége

Egy állami támogatásnak minősülő környezetvédelmi intézkedés abban az esetben minősül jogszerűnek, hogyha az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján összeegyeztethetővé válik a belső piaci szabályokkal. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján a Bizottság diszkrecionális jogkörrel rendelkezik annak eldöntése tekintetében, hogy egy támogatás összeegyeztethető-e a belső piaci szabályokkal vagy sem. Ezt a diszkrecionális jogkört jelenleg a Bizottság csoportmentességi rendelete²⁹ korlátozza, amely alapján a környezet védelmét célzó állami támogatások hangsúlyos pozícióba kerülhettek a szennyező fizet elvének párhuzamos érvényesülése mellett.

Miután az állami támogatások szabályozása körében a környezetvédelem az egyik fő horizontális célkitűzés,³⁰ ezért a Bizottság Iránymutatásokat bocsát ki a környezetvédelmi tárgyú állami támogatások tekintetében, amely jelenleg a 2014-2020-ig tartó időszakra vonatkozik (a továbbiakban: Iránymutatás). Általában véve az Iránymutatás célja a környezet védelme olyan tevékenységek támogatásán keresztül, amelyek a környezeti vagy természeti erőforrásokban keletkezett károk megelőzését vagy helyreállítását célozzák, valamint az erőforrások használatát segítik elő.³¹ Az Iránymutatás átláthatóságot biztosít a tagállamok és a vállalkozások számára, amelyek így képesek lesznek azon kritériumok betartására, amelyeknek meg kell felelniük, és amelyeket a Bizottság a belső piaci szabályokkal való összeegyeztethetőség vizsgálata során alkalmazni fog.³² Azonban az Iránymutatás nem egy általános összeegyeztethetőségi szabályt határoz meg az általa lefedett körben, hanem csak vélelmezi az összeegyeztethetőséget olyan támogatások számára, amelyek megfelelnek a benne foglalt kritériumoknak.

Az Iránymutatás egy környezetvédelmi támogatás pozitív vagy ösztönző hatásának meglétére fekteti a hangsúlyt, amelynek az összeegyeztethetőség érdekében kell fennállni. Ez az ösztönző hatás arra utal, hogy a támogatásnak készítenie kell az abban részesülő a piaci magatartása megváltoztatására a környezet védelemének növelése érdekében – amelyet a támogatás nélkül egyébként nem vállalt volna.³³ Ennek a hatásnak minden nyújtott támogatásban jelen kell lennie, ezáltal biztosítva a környezet védelemének adott helyzetben alkalmazandó magasabb szintjét.³⁴

²⁹ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról

³⁰ Várnay – Papp 2013, 1014.

³¹ Hancher – Ottervanger – Slot 2006, 508.

³² Volker Zuleger: Compatibility of State Aid pursuant to Article 87 (3) EC, in: Martin Heidenhain (edit.): *European State Aid Law*, Munich, Beck, Hart and Namos Publishing, 2010, 270.

³³ 2014-es Iránymutatás, para. 49.

³⁴ Phedon Nicolaidis – Maria Kleis: A Critical Analysis of Environmental Tax Reduction and Generation Adequacy Provisions in the EEAG 2014-2020, *European State Aid Law Quarterly*, 2014/14, 639-640.

Azonban egy támogatást nem lehet szükségszerűnek tekinteni azon az alapon, hogy növeli a környezet védelmének szintjét.³⁵ Az olyan intézkedések, amelyeknél a negatív hatások nyilvánvalóan meghaladják a támogatás által elérhető pozitív hatásokat, nem tekinthetőek a belső piaci szabályokkal összeegyeztethetőnek.³⁶ A negatív és pozitív hatásokat a Bizottság vizsgálata során mérlegelni fogja és meghatározza, hogy a támogatás által keletkező piaci torzulások hátrányosan olyan mértékben érintik-e a kereskedelmet, amely ellentétes a közös piaci érdekekkel.³⁷ Ha a negatív hatások meghaladják az általa elérhető pozitív hatásokat, akkor a támogatás nem lesz végrehajtható, amíg túlnyomó pozitív hatás fennállása esetén a tagállam jogosult lesz a támogatás a vállalkozások számára történő nyújtására.

3. Az Európai Emisszió-kereskedelmi Rendszer

A nemzetközi környezetjog tekintetében – az ENSZ Klímaváltozási Keretegyezményéhez csatolt – Kyotói Jegyzőkönyv 1997-es elfogadásával az iparosodott gazdaságok általi üvegházhatású gázkibocsátások mennyiségi korlátozásának alapjai kerültek lefektetésre.³⁸ A Jegyzőkönyv egy globális piacot³⁹ állít fel az iparosodott államok számára a kibocsátási engedélyek kereskedelmére.

A Jegyzőkönyv a 17. cikkében határozza meg az emisszió-kereskedelem alapvető követelményeit. A dokumentum 3. cikke célkitűzésként fogalmazza meg a szerződő államok általi üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését oly módon, hogy a 2008-tól 2012-ig terjedő kötelezettségvállalási időszakban e gázok összesített kibocsátásai az 1990. évi szinteknél legalább 5 százalékkal alacsonyabbak legyenek. Ha pedig a szerződő felek nem érik el a B Mellékletbe megszabott vállalásuk felső határát, akkor a kijelölt mennyiségi egységekkel, igazolt kibocsátás-csökkentésekkel, kibocsátás-csökkentési egységekkel és eltávolítási egységekkel jogosultak kereskedni.⁴⁰

³⁵ Quingley 2009, 291.

³⁶ 2014-es Iránymutatás, para. 94.

³⁷ Quingley 2009, 293.

³⁸ Patricia Birnie – Alan Boyle – Catherine Redgwell: *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 360-361.

³⁹ OECD: *Emission Permits and Competition*, DAF/COMP(2010)35, 2011, In: <http://www.oecd.org/competition/sectors/48204882.pdf>, (10.11.2016) 32.; Lásd továbbá: Fodor László: A kibocsátási egységek kereskedelme: Európai jogi alapok – a német és a magyar nemzeti szabályozás 2004-2012 között, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/14, 3-52.

⁴⁰ Birnie – Boyle – Redgwell 2009, 367.

2001-ben a Bizottság kiadta az Európai Unión belüli üvegházhatású gázok emisszió-kereskedelmére vonatkozó Zöld Könyvét,⁴¹ amely az Európai Emisszió-kereskedelmi Rendszerre vonatkozó elméleti kereteket és alapvető elképzeléseket rögzítette. A Bizottság már akkor arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kyotói Jegyzőkönyvnek való megfelelés érdekében bevezetett tagállami intézkedések állami támogatásnak minősülhetnek, azonban az idő tájt még korainak látta, hogy az ilyen támogatás jóváhagyására vonatkozó feltételek lefektetésre kerüljenek.⁴²

A Zöld Könyvben a Bizottság kiemelte egy olyan rendszer létrehozásának szükségességét, amely az Európai Emisszió-kereskedelmi Rendszeren belül egyenlő mértékű teherelosztást határoz meg minden szektor és résztvevő számára a rendszeren kívül maradtakhoz képest. Az emisszió kereskedelmi rendszer létrehozása szempontjából a Bizottság két különböző piaci alapú eszköz alkalmazását tartotta megfontolandónak: az aukció útján történő értékesítést vagy pedig a leszámaztatás módszerét – másképp a kibocsátási egységek ingyenes átruházását.⁴³ Az aukció útján történő értékesítés önmagában véve összhangba hozható a szennyező fizet elvével, mivel az aukcióból származó bevételeket az állam többféleképp felhasználhatja a környezeti károk csökkentése és a környezet védelmének növelése érdekében. Mindemellett a teljesítmény alapú értékelés is számításba került a rendszer kilétének meghatározása során, miután a leszámaztatás módszere csak a múltbéli kibocsátási adatok alapján tudott megoldást nyújtani, amely kizárólag a legnagyobb kibocsátók számára bizonyul kifizetődőnek – nem pedig azon vállalkozások számára, amelyek már előzetesen is a kibocsátás-csökkentés irányába mutató, a vállalkozáson belüli különböző környezetvédelmi intézkedéseket vezettek be. Ezáltal a teljesítményértékelés egy kifejezetten jó alapot tud biztosítani a vállalkozások termelése során környezetkárosító létesítménye tekintetében meghatározandó teljesítmény-sztenderdek felállításához.⁴⁴

⁴¹ Európai Bizottság: *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*, COM/2000/0087, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0087> (10.11.2016) point 7.1.

⁴² Európai Bizottság: *European Emission Trading Scheme Handbook*, 71.

⁴³ A Zöld Könyvben a leszámaztatás úgy került meghatározásra, mint amely szigorú értelemben véve nem egy realizálható eszköz térítésmentes átruházásának fogalmához kapcsolódik, hanem inkább egy történeti alapon fennálló jogot testesít meg – mint például szavazati jog –, amelyet át lehet ruházni a jogutódra vagy egy jogi személy folytatólagos fennállása során akár meg is tarthat, és amely ezen előre meghatározott korlátokon kívül nem átruházható. Lásd továbbá: Fodor László: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgáltatásban, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2008/7, 161-200.

⁴⁴ Európai Bizottság: *Green Paper 2000*, 7.2.2. pont

Végül, a Zöld Könyvben lefektetésre került gondolatok a 2003/97/EK irányelv elfogadásához vezettek, ezzel létrehozva az Európai Emisszió-kereskedelmi Rendszert (a továbbiakban: EKR).⁴⁵ Az EKR létrehozásának fő célja az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése.⁴⁶ A rendszer a felső határérték meghatározási és kereskedelmi sémát – vagy abszolút rendszert⁴⁷ – követi, amely az üvegházhatású gázok kibocsátásának a rendszerben részt vevők irányában kötelező felső határérték meghatározását jelenti.⁴⁸ A rendszer lehetőséget nyújt a szennyező tevékenységet folytató vállalkozások számára, hogy kibocsátási jogokat vásároljanak meg olyan más vállalkozásoktól, amelyek alacsonyabb költségen csökkenteni tudják a kibocsátásukat.⁴⁹

Az uniós emisszió kereskedelmi rendszer első szakasza 2005-2007-es időintervallum, valamint a második 2008-2012-es szakasz keretében minden tagállam eldönthette,⁵⁰ hogy az adott időszakra hány egységet oszt ki összesen, valamint az egyes létesítmények üzemeltetőinek tételesen.⁵¹ Az első és második szakaszban a kibocsátási engedélyeket ellentételezés nélkül nyújtották a tagállamok a szennyezők számára, miután feltételezésre került, hogy a kibocsátási jogok ingyenes átengedésével jelentősen lecsökkenthető a létesítményeknél jelentkező költségek, ezzel párhuzamosan pedig – megkérdőjelezhető módon – megtartva a kibocsátás csökkentésére irányuló gazdasági ösztönzőket.⁵² Emellett az első szakaszban az emisszió-kereskedelmi rendszer lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a rendelkezésükre álló emisszió-kereskedelmi engedélyek 5%-át aukció útján értékesítsék, amíg a második szakaszban az aukció mértékét 10%-ra emelték fel.

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról. Az uniós emisszió-kereskedelmi rendszeréről lásd: Horváth Szilvia: *A kibocsátási jogok kereskedelmének nemzetközi háttere, közösségi szabályozásának alakulása*, PhD-értekezés, SZTE, 2007; valamint Horváth Szilvia: Az Európai Közösség éghajlatváltozás elleni politikájának kezdeteiről, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007/2, 20-40.

⁴⁶ 2003/87/EK irányelv, 1 cikk

⁴⁷ Suzanne Kingston: *The role of Environmental Protection in EC Competition Law and Policy*, PhD thesis, 2009; in: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13497/Suzanne+Kingston+PhD+Thesis.pdf?sequence=1> (11.11.2016) 50.; Nagy Zoltán: Az emisszió-kereskedelmi rendszerek szerepe a környezetpolitikában, In: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 118-128.

⁴⁸ Európai Bizottság: *European Emission Trading Scheme Handbook*. 16.

⁴⁹ OECD: *Emission Trading Systems*, in: <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/emissiontradingsystems.htm>, (10.11.2016)

⁵⁰ Fodor László: A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon, *Publicaciones Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 2007/25/1, 289-316.

⁵¹ EKR Irányelv 11. cikk

⁵² OECD 2011, 173.

Emellett bevezetésre került a kibocsátási engedély kibocsátható mennyiségi egységekkel történő alátámasztásának kötelezettsége, miután a rendszeren belüli ingyenes vagy piaci ár alatti allokáció állami támogatás lehetőségét rejtette magában.⁵³

Az irányelv által felállított rendszer egyik sajátossága, hogy III. Mellékletében csak a nemzeti kibocsátási érték felső határát szabta meg, amelynek a Kyotói Jegyzőkönyvben meghatározott célkitűzésekkel kellett összhangban állnia. Másik sajátossága, hogy – a 10. cikke alapján – az első szakaszban a kibocsátási jogok 95%-a, míg a második szakaszban azok 90%-a leszármaztatás útján, ingyenesen került kiosztásra. Annak ellenére, hogy a Zöld Könyvben a Bizottság az aukció útján történő értékesítést tartotta a legkedvezőbb megoldásnak, végül a tagállamok számára jelentősebb mozgástér biztosítása részesült előnyben. Továbbá maga az irányelv nem biztosított semmilyen iránymutatást az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések tekintetében, III. Mellékletében mindössze kifejezésre juttatta, hogy a nemzeti kiosztási tervek a Szerződés követelményei és különösen annak 87. és 88. cikke (jelenleg EUMSz 107. és 108. cikke) értelmében nem tehetek különbséget a vállalkozások és ágazatok között oly módon, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy tevékenységeket indokolatlan előnyben részesítsenek.

Mivel a szennyező fizet elve már az irányelv elfogadásakor is az uniós környezetvédelmi politika részét képezte, így megkérdőjelezhető, hogy az első és második szakaszban véghezvitt ellenérték nélküli allokáció mennyiben tekinthető a környezetvédelmi megfontolásokkal összeegyeztethetőnek. Szigorúan értelmezve a kibocsátási jogok ingyenes átengedésével a tagállamok arra vállalkoztak, hogy lemondanak olyan állami bevételekről, amelyeket a környezet védelmének növelésére lehetett volna fordítani. Egy másik szemszögből történő megközelítés szerint úgy is lehet azonban érvelni, hogy csak az első és második szakaszban az aukció útján értékesíthető 5, illetve 10% tekinthető a tagállam által őt megillető bevételről való lemondásnak, mivel csak e tekintetben volt számukra bizonyos mértékű mozgástér biztosítva. Továbbá, miután az irányelv III. Melléklete csak általános utalást tett a Szerződésben szabályozott állami támogatásokra vonatkozó szabályokra, az emisszió kereskedelmi rendszer keretében tett tagállami intézkedések állami támogatásként való minősítésének kérdése továbbra is nyitva maradt. Elméletileg a rendszer nem egyértelműen összeegyeztethető az állami támogatásokra vonatkozó szabályozással, mivel a kereskedelemre alkalmas kibocsátási engedélyek ellentételezés nélkül kerültek kiosztásra a vállalkozások között, amíg az aukció megoldását választva az így befolyó összegek az állami források részévé válhattak volna. Ezáltal az uniós emisszió-kereskedelmi rendszer alatt a tagállamok lemondtak ezekről a bevételekről és azok a vállalkozások, amelyek korábban csökkentették a kibocsátási szintjüket könnyen tőkésíthették az általuk igénybe vett kibocsátási jogosultságot meghaladó kibocsátási egységeket.

⁵³ Kingston 2009, 255.

Az állami támogatások fogalmkörét elemezve az EKR első és második szakasza a következőekben foglalható össze. Az előző fejezetben rögzített feltételek alapján a támogatást a tagállamnak kell nyújtania vagy pedig közvetve állami forrásokból kell származnia, amelyet egy állami szerv vagy az állam által létrehozott magánszervezet nyújt. Lorenz elemzése alapján, az EKR felállítása során kialakult vélemények reprezentatív hányada arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendszer kizárja az állami támogatás létét, mivel a kibocsátási egységek kereskedelméből származó előnyök a magánszemélyek közötti kereskedelemről erednek.⁵⁴ A szerzők egy másik csoportja, viszont ellenérvként fogalmazta meg, hogy a kibocsátási engedélyek által megtestesített potenciális bevételek megfeleltethetőek az állami forrásokból származó támogatásnyújtás követelményének. A második kritérium tekintetében meg kell vizsgálni, hogy a gazdasági előnyt egy adott vállalkozásnak juttatja-e az állam vagy állami szerv. Miután azok a vállalkozások, amelyek az emisszió-kereskedelmi rendszer által érintett iparágak résztvevői voltak, ezért azáltal jutottak előnyhöz a rendszeren belül, hogy bármilyen ellentételezést kellett volna fizetniük a kibocsátási jogok érdekében, ezáltal egy olyan előnyt biztosítottak számukra, amelyet a későbbiekben teljes mértékben fel tudtak használni vagy akár továbbértékesíthettek más résztvevőknek. Harmadrészt a szelektivitás kérdését a lefedett ipari szektorok é a résztvevők oldaláról kell vizsgálni. Maga a rendszer nem tekinthető szelektívnek azon az alapon, hogy csak bizonyos iparágakat fed le – ennek ellenére a Bizottság gyakorlatában mégis találkozhatunk olyan ügyekkel, ahol éppen ilyen érvelési alapokon talál egy emisszió-kereskedelmi rendszert szelektívnek az uniós szerv.⁵⁵ A szelektivitás problémája a rendszer alapjaiban is megtalálható. Azáltal, hogy a tagállamoknak ellentételezés nélkül vagy aukció útján a rendszer felállításakor, majd pedig a második fázis kezdetén szét kellett osztaniuk a kibocsátási egységeket, ezáltal a később belépőknek már a létrehozott piacon kellett megvenniük a kibocsátásukhoz szükséges engedélyt.⁵⁶ Végül az utolsó kérdéskör a tagállamok közötti verseny torzítására vonatkozik, amely probléma meglétét még az EKR Irányelv előtt létrehozott emisszió-kereskedelmi rendszerek vetettek fel.⁵⁷ Továbbá a verseny torzítására vonatkozó kitétel elképzelhető egy olyan energetikailag hatékony vállalkozás tekintetében is, amely még a rendszerben való részvétele előtt különböző kibocsátás csökkentési lépéseket tett, és a későbbiekben elfogadott nemzeti kiosztási tervek ezeket a törekvéseket nem vették figyelembe.⁵⁸

⁵⁴ Moritz Lorenz: Emission Trading – State Aid Dimension, *European State Aid Law Quarterly*, 2004/3, 401.

⁵⁵ Lorenz 2004, 402.

⁵⁶ 2014-es Iránymutatás, para. 235.

⁵⁷ A Bizottság N 416/2001 sz. ügyben hozott 2001. november 28-i határozata (Egyesült Királyság emisszió-kereskedelmi rendszere), 9.

⁵⁸ Lorenz 2004, 402.

4. A holland NO_x kibocsátás kereskedelmi rendszer

A holland rendszer még az EKR Irányelv elfogadása előtt került felállításra, azonban az a 2001/81/EK irányelv alapján került elfogadásra, amely az egyes levegőszennyező anyagokra előírt nemzeti összkibocsátási határértékeket határozta meg. Az irányelv alatt a holland kibocsátási felső határérték 260 kilotonnában volt meghatározva, amelyet 2010-ig kellett megvalósítani.⁵⁹ A holland hatóságok értékelése alapján az így meghatározásra került kibocsátási követelmények, valamint a kibocsátási határértékekre vonatkozó szabályozás elégtelen eszköznek bizonyult a 2010-es cél eléréséhez.⁶⁰ Ezáltal részükről felmerült egy új rendszer kialakításának szükségessége. Az így felállítandó rendszerben történő részvétel kötelező volt és minden vállalkozásnak NO_x kibocsátását a rendszerhez kellett igazítani a létesítményeikben való csökkentés-kibocsátás által vagy pedig kibocsátás csökkentési engedélyek vétele vagy teljesítmény általi elérése által, valamint a két opció együttes alkalmazásával.⁶¹ A kötelező megfeleléssel párhuzamosan a kereskedelem opcionális volt, amely alatt a résztvevő létesítmények szabadon eldönthették, hogy kívánják-e ezzel a lehetőséggel élni, és ha igen milyen mértékben akarnak a kibocsátási egységekkel kereskedni az adott, illetve az elkövetkező években. Magát a rendszert a 'dinamikus felső-határérték' jellemezte.⁶² Ebben a felső-határérték nem volt meghatározva, ezért a rendszerben lehetőség volt a fokozatos növekedésre. A holland hatóságok azonban megszábták, hogy az eladható kibocsátási egységek felső határa nem haladhatja meg a kibocsátás azon maximum értékét, amelyet egy vállalkozás a kibocsátási sztenderd keretében el tud érni.⁶³

A Bizottság eljárása során megjegyezte: azáltal, hogy a hatóságoknak választási lehetőségük volt a kibocsátási engedélyek eladására vagy aukció útján történő értékesítésére, amely egy olyan rendszer felállítására vezetett, ahol az engedélyek az EK Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerinti – most EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés – állami forrásoknak minősülnek.⁶⁴ Továbbá, mivel a rendszer csak a 250 legnagyobb vállalkozásnak kedvezett – egy olyan körülhatárolható csoportot alkotva, amely a tagállamok közötti kereskedelemben is aktív szerepet játszott – az alkalmassá vált e 250 vállalat helyzetének megerősítésére, hozzájárulva ezzel a piaci viszonyok versenytársak számára történő megváltoztatásához. Annak ellenére, hogy e feltételek teljesülése alapján egyértelműen megállapítható volt az EK Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerinti tiltott állami támogatás megvalósítása, a Bizottság megvizsgálta, hogy a tagállami intézkedés igazolható-e a 87. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján.

⁵⁹ A Bizottság N 35/2003. sz. ügyben 2003. június 24-én hozott határozata (Holland NO_x emisszió-kereskedelmi rendszer), 1.

⁶⁰ Hancher – Ottervanger – Slot: 2006, 544.

⁶¹ A Bizottság N 35/2003. sz. ügyben 2003. június 24-én hozott határozata (Holland NO_x emisszió-kereskedelmi rendszer), 2.

⁶² A Bizottság N 35/2003. sz. ügyben 2003. június 24-én hozott határozata (Holland NO_x emisszió-kereskedelmi rendszer), 5.

⁶³ A Bizottság N 35/2003. sz. ügyben 2003. június 24-én hozott határozata (Holland NO_x emisszió-kereskedelmi rendszer), 7.

⁶⁴ A Bizottság N 35/2003. sz. ügyben 2003. június 24-én hozott határozata (Holland NO_x emisszió-kereskedelmi rendszer), 9.

Miután pedig maga a kereskedelmi rendszer – a közösségi szabályok elfogadását megelőző törekvéseként – felállításával jutalmazta azokat a vállalkozásokat, amelyek az alkalmazandó követelmények szintjét meglépve magasabb követelményrendszert vezettek be, ezáltal környezetvédelmi szempontból előnyös helyzetet teremtettek. Ezen indokok fényében a Bizottság a tagállami intézkedést a közös piaci szabályokkal összeegyeztethetőnek ítélte, végrehajthatóvá nyilvánítva azt az EK szerződés 87. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján.

A Bizottság határozata a későbbiekben számos kritika tárgyát képezte, mivel az bizonyos körülményeket figyelmen kívül hagyott, így például azt, hogy a nagy ipari létesítményeknek az általános követelményeken felüli további követelményeknek kellett megfelelniük más létesítményekhez képest, valamint, hogy a kibocsátási engedélyek értéke ugyanúgy függött a résztvevő vállalkozásoktól, mint a kormányzat kereskedelemre feljogosító engedélyétől.⁶⁵ Továbbá, a Bizottság megközelítését kifogásoló további érveként került megfogalmazásra, hogy addig nem beszélhetünk kibocsátási engedély létezéséről, amíg nincs legalább egy olyan vállalkozás, amely termelési hatékonyságának köszönhetően létrehozza a kibocsátási engedélyeket.⁶⁶

A Bizottság határozatát a holland hatóságok megtámadták az Elsőfokú Bíróság előtt, amely eljárásában arra a következtetésre jutott, hogy az NO_x kereskedelmi rendszer egy, a vállalkozások számára állami forrásokon keresztül nyújtott előnyt jelentett. Az Elsőfokú Bíróság érvelését azon körülményekre alapozta, hogy a rendszer az általa megszabott követelmények hatálya alá tartozó vállalkozások számára lehetővé tette, hogy a rájuk alkalmazandó felső-határértékig kibocsátási engedélyekkel kereskedjenek egymás között, így az engedélyek forgalomképessége folytán a rendszer piaci értéket ruházott rájuk.⁶⁷ Ezáltal a tagállami intézkedés folytán az engedélyekre ruházott forgalomképesség jelenti a vállalkozások számára nyújtott előnyt.⁶⁸ Továbbá az Elsőfokú Bíróság megvizsgálta a szelektivitás kérdését is, arra a következtetésre jutva, hogy a rendszer objektív megfontolásokon alapult és a tagállami intézkedés a legnagyobb szennyezőket célozta az intézkedés környezet védelmének céljával összhangban megfogalmazott objektív kritériumokkal.⁶⁹ Figyelembe véve a rendszer által elérni kívánt célokat és a nagy ipari létesítményekre nehezedő különleges kötelezettségeket, az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy az NO_x kereskedelmi rendszer felső-határértéke alá tartozó vállalkozások helyzete nem volt összehasonlítható azon vállalkozásokéval, amelyekre e határérték nem volt alkalmazható.⁷⁰

⁶⁵ Piet Jan Slot: NO_x Emission Trading Rights: A Government Gift or Value Created by Undertakings?, *European State Aid Law Quarterly*, 2013/12, 62.

⁶⁶ Slot 2013, 67.

⁶⁷ Az Elsőfokú Bíróság T-233/04. sz. Holland Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. április 10-én hozott ítélete (EBHT 2008., II-00591.o.) para. 70.

⁶⁸ Az Elsőfokú Bíróság T-233/04. sz. Holland Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. április 10-én hozott ítélete (EBHT 2008., II-00591.o.) para. 74

⁶⁹ Az Elsőfokú Bíróság T-233/04. sz. Holland Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. április 10-én hozott ítélete (EBHT 2008., II-00591.o.) para. 88.

⁷⁰ Az Elsőfokú Bíróság T-233/04. sz. Holland Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. április 10-én hozott ítélete (EBHT 2008., II-00591.o.) para. 90.

Annak a pusztza lehetősége, hogy a kérdéses intézkedés csupán a 250 érintett vállalkozásra korlátozódott nem volt elégséges az intézkedés szelektivitásának megállapításához.⁷¹ Így a harmadik kritérium teljesülése hiányában az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint az intézkedés nem esett a 87. cikk (1) bekezdésnek tilalma alá.

Az Elsőfokú Bíróság döntését végül a Bíróság bírálta felül. A szelektivitás kérdését tekintve a Bíróság megállapította, hogy a támogatás fogalma „*nem foglal magának olyan intézkedéseket, amelyek a vállalkozások eltérő bánásmódját eredményezik olyan terhek tekintetében, ahol ezen eltérések a terheket tartalmazó kérdéses rendszer természetéből erednek.*”⁷² Amikor a Bíróság arra a kérdésre kereste a választ, hogy vajon Hollandia biztosítani tudja-e az intézkedés 87. cikk (1) bekezdés szerinti szelektívként történő megítélését, arra a következtetésre jutott, hogy sem a jogforrás által létrehozott általános rendszer, sem pedig annak a természete nem volt alkalmas a megkülönböztetés igazolására.⁷³

Annak megítélése tekintetében pedig, hogy a holland rendszer egy állami forrásokból származó támogatásnak minősül-e, a Bíróság a következő álláspontra helyezkedett. Mivel a kibocsátási engedélyek forgalomképessége attól függ, hogy az állam jóváhagyja-e az azokkal való kereskedelmet, továbbá hogy az állam lehetővé teszi-e a többletkibocsátással érintett vállalkozások számára a hiányzó kibocsátási engedély más vállalkozásoktól történő beszerzését, amely végső soron az engedélyek piacának létrehozásához vezet.⁷⁴

5. Az emisszió kereskedelmi rendszer felülvizsgálata

A harmadik szakasz tekintetében az EKR jelentős változásokon esett keresztül. A 2009/29/EK irányelv⁷⁵ igyekszik a rendszerben rejlő nagymértékű potenciált kibontakoztatni, részben az első két szakaszban vétett hibákból tanulva. Az irányelv új célkitűzésként az üvegházhatású gázok kibocsátásának 20%-kal az 1990. évi szint alá történő csökkentésére irányuló kibocsátási szintje alá kell csökkentését határozta meg.⁷⁶ E cél elérése érdekében a kibocsátási egységek mennyiségét éves szinten csökkenteni kell, 1,74%-nak megfelelően.⁷⁷

⁷¹ Az Elsőfokú Bíróság T-233/04. sz. Holland Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. április 10-én hozott ítélete (EBHT 2008., II-00591.o.) para. 95.

⁷² A Bíróság C-279/08 P sz. Holland Királyság kontra Európai Bizottság ügyben hozott 2011. szeptember 8-i ítélete (EBHT 2011., ECR I-07671.o.) para.62.

⁷³ A Bíróság C-279/08 P sz. Holland Királyság kontra Európai Bizottság ügyben hozott 2011. szeptember 8-i ítélete (EBHT 2011., ECR I-07671.o.) paras. 76-78.

⁷⁴ A Bíróság C-279/08 P sz. Holland Királyság kontra Európai Bizottság ügyben hozott 2011. szeptember 8-i ítélete (EBHT 2011., ECR I-07671.o.) para. 88.

⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/29/EK Irányelve (2009. április 23.) a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról

⁷⁶ 2009/29/EK irányelv, 5. preambulumbekkezdés

⁷⁷ 2009/29/EK irányelv, 13. preambulumbekkezdés

Az új irányelvvel a rendszer az előző irányelv által le nem fedett létesítményekre is kiterjesztette hatályát, szélesebb alkalmazási kört biztosítva az ipari tevékenységek tekintetében.⁷⁸

Az új irányelv már a kibocsátás-áthelyezés problémakörét is figyelembe vette,⁷⁹ amely arra utal, hogy egy adott országban elfogadott kibocsátás-csökkentési törekvések egy másik országban a kibocsátás növekedéséhez vezethetnek, miután a szigorúbb kibocsátási követelményeket alkalmazó államokban székhellyel rendelkező vállalkozások termelési tevékenységüket kiszervezhetik olyan más államokba, ahol a kibocsátás-csökkentési törekvések kevésbé szigorúak, amely egy szektorokra jól lebontható áthelyezési rátát mutat egy 0-tól 100%-ig terjedő skálán.⁸⁰ E problémakörhöz kapcsolódóan az új irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy ideiglenes kompenzációt nyújtsanak olyan létesítmények számára, amelyeknél megállapították, hogy jelentős szénszivárgási kockázatnak vannak kitéve, feltéve hogy az így nyújtott támogatás szükséges és arányos.⁸¹

Az Irányelv 10. cikke már a kibocsátási egységek aukció útján történő értékesítése irányába mutat elmozdulást a leszámaztatáshoz képest. Továbbá kimondja: a szennyező fizet elvével jobban összeegyeztethető megközelítést kíván biztosítani azáltal, hogy a kibocsátási engedélyek aukciójából származó bevétel 50%-át környezetvédelmi célok megvalósítására kell fordítani, mint például megújuló energiaforrásokba történő befektetés, erdőirtások megelőzése, valamint a szén-dioxid környezetvédelmi szempontból biztonságos tárolása.⁸²

Annak érdekében, hogy 2027-re megtörténjen a kizárólag aukció útján történő értékesítés, szükség van egy átmeneti időszak bevezetésére is. Ezen időszak alatt egy közösségi szintű ex-ante teljesítményértékelés alapú szétosztási rendszer bevezetésére kerül sor, amely az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló ösztönzőként kíván hatni.⁸³ Továbbá 2015 decemberéig 300 millió kibocsátási egység kerül fenntartásra az új belépők számára.⁸⁴

Az új irányelv által bevezetett új elosztási módszer pozitív megítélésben részesült, mivel a kibocsátási egységek elosztása tekintetében – a leszámaztatáshoz képest – a legjobb elérhető piaci alapú eszközhöz folyamodik, ezáltal a legnagyobb fokú környezetvédelmi és allokációs hatékonyság elérésére mellett biztosítja az átláthatóságot és egyszerűséget.⁸⁵

⁷⁸ 2009/29/EK irányelv, 10. preambulumbekkezdés

⁷⁹ 2009/29/EK irányelv, 26. preambulumbekkezdés

⁸⁰ OECD 2011, 10.

⁸¹ 2009/29/EK irányelv, 27. preambulumbekkezdés

⁸² 2009/29/EK irányelv, 10. cikk, Vö.: Fodor László: A CO₂ leválasztásának és tárolásának (CCS) nemzetközi vetületei, in: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 51-61.

⁸³ 2009/29/EK irányelv, 10a. cikk, 1. pont (3) bekezdés

⁸⁴ 2009/29/EK irányelv, 10a. cikk 8. pont

⁸⁵ Guendalina Catti De Gasperi: Making State Aid Control “Greener”: The EU Emission Trading System and its Compatibility with Article 107 TFEU, *European State Aid Law Quarterly*, 2010/9, 797.

A harmadik szakasz további előnye, hogy a közösségi szintű kibocsátási felsőérték meghatározásával és a nemzeti kiosztási tervek eltörlésével, az ipari szereplők oldalán a kiosztási módszerek tekintetében megjelenő bizonytalanság kiiktatásával és egy közös, harmonizált uniós szintű kiosztási módszer bevezetésével biztosíthatóvá vált az átláthatóság.⁸⁶

Ennek ellenére, még a harmadik szakaszban is a kibocsátási egységek összértékének 40%-a térítésmentesen kerül kiosztásra.⁸⁷ A teljesítményértékelés tekintetében felmerülő legfontosabb kérdés e körben a szelektivitás problémája. A szakirodalomban kiemelésre került, hogy a teljesítményértékelési rendszer igazolhatósága az „objektivitáson, az elfogadott szűzterdek kiterjedtségén valamint a kibocsátás-csökkentési költség struktúrájának homogenitáson” alapszik.⁸⁸ Továbbá a teljesítményértékelésen alapuló rendszerek kevésbé képesek piaci torzulás előidézésére, mivel minden vállalkozással szemben azonos követelményeket támasztanak szektoronként, amely követelmények tükrözik a szektorális szintű kibocsátás-csökkentési összköltséget.⁸⁹

A kibocsátás áthelyezés problémája azonban továbbra is egy olyan kérdéskör marad, amellyel az Uniónak a jövőben szembe kell néznie, mivel az aukció útján történő értékesítés csak akkor válhat környezetvédelmi szempontból legelőnyösebb megoldássá, hogyha azt világszinten alkalmazzák.⁹⁰ Ilyen helyzetekben azok az államok képeznek veszélyt, ahol nem került nemzeti szinten meghatározásra a kibocsátás mértékének felső határa – például regionális vagy világszintű együttműködési keretek között – mivel abban az esetben, hogyha ez a felsőérték kellőképp alacsonyan került meghatározásra, a vállalkozások nem fogják termelésüket abba az országba áthelyezni.⁹¹ E probléma még a felső értékhatár egyoldalú meghatározása vagy egyoldalú szigorítása során is felmerülhet, amely azonban határon átnyúló kiigazítással megelőzhetővé válik.⁹² A kibocsátás áthelyezés szempontjából magas kockázatú ipari szektorok tekintetében a döntéshozók átmeneti támogatást is nyújthatnak „a kibocsátás tekintetében intenzív kereskedelemnek kitett iparágak” számára,⁹³ amely ilyen értelemben állami támogatás nyújtásának is megfeleltethetővé válik.

⁸⁶ Európai Bizottság: *European Emission Trading Scheme Handbook*, 44.

⁸⁷ Dirk Böhrer: The EU Emission Trading Scheme – Fixing a Broken Promise; *Environmental Law Review*, 2013/15, 97.

⁸⁸ De Gasperi 2010, 803.

⁸⁹ De Gasperi 2010, 804.

⁹⁰ De Gasperi 2010, 799.

⁹¹ OECD 2011, 174.

⁹² OECD 2011, 10-11.

⁹³ OECD 2011, 123.

Az azonban továbbra is kérdéses marad, hogy a kibocsátás-áthelyezés kockázatával érintett szektorokban a kibocsátási egységek leszámaztatás útján történő elidegenítése mennyiben fog egy fenntartható megoldásnak bizonyulni. Így tehát a kibocsátás-áthelyezés tekintetében két nagy érdek kerül ütköztetésre: egyrészt érdekesebb-e állami támogatást nyújtani az EU-n belüli a vállalkozások számára a támogatások fokozatos csökkentése és a kibocsátási követelmények szigorítása mellett, vagy pedig másrészt a szennyező fizet elvének kell érvényt szerezni, amely a különböző ipari szektorok tekintetében nagymértékű kibocsátás áthelyezéshez vezethet.

Konklúzió

Összegezve a fentebb részletezett problémákat, könnyen lehet arra a következtetésre jutni, hogy az Európai Emisszió-kereskedelmi rendszer – az állami támogatások tilalmának környezetvédelmi megfontolásokból történő alkalmazása és a szennyező fizet elve összeegyeztethetőségének alapvető nehézségeit tekintve – ellentmondásokkal telt felépítése számos kérdés tekintetben hagy kétséget maga után. Már önmagában is egyértelmű, hogy az állami támogatások mögött húzódo megfontolások nem hozhatók teljes mértékben összhangba a szennyező fizet elvével.

Az e tekintetben felmerülő első kérdés, hogy az uniós emisszió-kereskedelmi rendszerben a szennyező kinek fizet? Miután az érintett vállalkozások számára ingyenesen kerültek a kibocsátási egységek elosztásra, ezért azokat környezetvédelmi megfontolások figyelembe vétele nélkül tudták szabadon tőkésíteni. A kibocsátási egységek piacon történő értékesítése folytán azok inkább a szennyező fizet egy másik szennyezőnek megközelítést tükröztek, mintsem a szennyező fizet el érvényesülésének biztosítását, amely önmagában véve a rendszer környezeti alapelvekkel való összeegyeztethetőségét kérdőjelezi meg, miután a tőkésítésből származó bevételt a vállalkozások nem szükségszerűen környezetvédelmi beruházásokba fektették.

A rendszer legérdekesebb jellemzője, hogy azzal kapcsolatban könnyen arra a következtetésre is lehet jutni, hogy a kibocsátási egységek leszámaztatás útján történő átruházása nem tekinthető egy állami intézkedésnek, mivel e módszert maga az irányelv szabályozza. Így egy logikus érveként fogalmazódhat meg, hogy az uniós jog alatt végrehajtott intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak. Természetesen az irányelv átültetésére nemzeti szinten kellett sort keríteni, azonban további kérdésként fennmarad a nemzeti kiosztási tervek irányelv tekintetében történő minősítése. Mivel a nemzeti kiosztási terveket a tagállamok a Bizottság ellenőrzése mellett diszkrecionális jogkörükben határozták meg, ezért nehéz arra a következtetésre jutni, hogy a kibocsátási egységek leszámaztatása ne lenne az államnak betudható. Amint az bemutatásra került, az irányelv elfogadása előtt a Bizottság környezetvédelmi célokra hivatkozva az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján hagyta jóvá az üvegházhatású gázok kibocsátásának szabályozását. Az irányelv elfogadását követően azonban élet váltás következett be a Bizottság hozzáállásában.

Ez a hirtelen váltás annak tudható be, hogy amíg a kibocsátási engedélyek ellenérték nélkül történő átadását az uniós szinten történő szabályozása igazolja, addig az 5 és 10%-os aukcióra bocsátandó részek vonatkozásában a Bizottság több esetben is az állami támogatások tilalmára vonatkozó szabályokkal összeegyeztethetetlennek minősített egyes nemzeti kiosztási terveket.

Továbbá e tekintetben az is megkérdőjelezhető, hogy mennyiben és milyen mértékben teljesül az EUMSZ 11. cikkében kimondott, a környezetvédelmi érdekek más uniós politikákba történő beépítésének követelményének figyelembe vétele. E klauzula azt a problémakört veti fel, hogy a környezetvédelmi vonatkozású állam támogatások összeegyeztethetőek-e a környezetvédelmi érdekek uniós politikákba történő integrációjának lehetőségével. Abban az esetben, hogyha a környezetjogi alapelvek uniós szinten szigorú betartására kerülne sor, akkor az ilyen értelemben a támogatások nyújtását is kizárhatná az érintett vállalkozások számára. Az Európai Kibocsátás-kereskedelmi Rendszerrel összefüggésbe hozható állami támogatásokra vonatkozó megközelítés egy egyértelmű jele az említett 11. cikk érvényesülésének. E megközelítést a Bizottság határozatai is alátámasztják, miután az EKR létrehozása előtt, az üvegházhatású gázok kibocsátásához kapcsolódó bármilyen állami támogatást a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősített. Az EKR irányelv hatályba lépést követően, a térítés nélkül történő kiosztás következtében a szennyező fizet elve egyértelműen meggyengült, magában hordozva az ipari szektorokban fennálló verseny torzulását. Mindez azt is mutatja, hogy a környezetvédelmi megfontolások tényerése ellenére nem képesek a versenyjoggal szemben érvényesülni, ami által a környezetvédelmi elvek és az EUMSZ 11. cikkében kimondott integritás klauzula is csak korlátozott jelentőséggel bír.