

Agrár- és Környezetjog

Journal of Agricultural and Environmental Law

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

Évfolyam/Volume X

2015 No. 19



Impresszum/Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület

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

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

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

Technikai szerkesztő/technical editor: *dr. Szilágyi Szabolcs*

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

Német & angol idegen nyelvi lektorok/linguistic proofreaders (German,English):
dr. Hornyák Zsófia (German), dr. Szilágyi Szabolcs (English)

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

HU ISSN 1788-6171

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

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

vagy/or

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



A tartalomból – Contents

ANDRÉKA Tamás – BÁNYAI Krisztina – OLAJOS István

The most changes of the Hungarian Agricultural Market Policy after the 2013th CAP reform

- 6 -

A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően

- 19 -

CSÁK Csilla – KOCSIS Bianka Enikő – RAISZ Anikó

Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure

- 32 -

Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből

- 44 -

HOLLÓ Klaudia – HORNYÁK Zsófia – NAGY Zoltán

Die Entwicklung des Agrarrechts in Ungarn zwischen 2013 und 2015

- 56 -

Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között

- 73 -

José MARTÍNEZ

Schlussfolgerungen (Kommission I)

- 88 -

Következtetések (I. Bizottság)

- 89 -

SZILÁGYI János Ede

Conclusions (Commission II)

- 90 -

Következtetések (II. Bizottság)

- 96 -

Alessandra DI LAURO – Luc BODIGUEL

Conclusions (Commission III)

- 103 -

Következtetések (III. Bizottság)

- 105 -

Tamás ANDRÉKA* – Krisztina BÁNYAI – István OLAJOS*****
**The most changes of the Hungarian Agricultural Market Policy after the 2013th
CAP reform**

1. Agricultural Policy

1.1. The social and political acceptance of market management instruments and agricultural aid in Hungary

From the 1960s the Hungarian society is accustomed to the fact that agriculture is among the supported economic sectors. Until the changing of the regime in 1989, the support system based on big factories worked well, and the on-time financial supports nearly tripled the proportion of agricultural goods in the country. Hungary was taken a particular agricultural country within the Mutual Assistance Group (KGST) and it supplied a regular and large amount of exports to the former Soviet Union, to the GDR and to Poland. Between 1990-1994 the traditional socialist types of cooperatives disbanded and became the property of the former leaders in the transformed forms (new economical legal forms) of Limited. and Incorporated. These companies employed less than 1% of the former cooperative employees. These companies dealt mainly with mechanized grain production. Besides, an intensive agriculture based on family ownership and family employment began to appear around 2000, with determining role of organic gardening and livestock breeding. During accession negotiations these organisations with intensive agriculture were preferred in gaining top up supports and state supports. (sheep, sire animals, flesh-purpose cattle breeding appeared.) In Hungary even from 1999 there was an unified agricultural market regulation which was replaced by the regulation of the recognized market organizations of/in 2009. Until 2013 there was a particular 'sui generis' contract type in the Hungarian Civil Code that helped the sale of agricultural products. The autonomy of this contracting form ceased from 2013, but its special rules remained a significant part of the purchase contract as a special subtype. The area based payment scheme (SAPS) in Hungary in the 2007-2013 period was not replaced by the Single Payment Scheme (SPS) so the working-up of that new types of supports relates to this period. In the Hungarian society there is a high prestige of agricultural activities and agricultural property. From 2013 only a farmer can obtain area bigger than one hectare so from 2013 continuously grows the number of the rural educated population.

* Head Department of Legislation in Hungarian Agricultural Ministry

** Public prosecutor, Public Prosecutor's Office, Borsod-Aba j-Zempl n County

*** PhD. LLM, associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Civil Sciences, Department of Agricultural and Labour Law e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

This research was (partially) carried out in the framework of the Center of Excellence of Mechatronics and Logistics at the University of Miskolc.

1.2. The CAP reform of 2013 perceived in terms of agricultural policy

The most important innovations of the reform of the CAP is not yet perceived in agricultural society. The years of 2014 and 2015 can be regarded as transition years and the institutions and their direct effect on agricultural income arise in the respect of 2015 support applications.

1.3. The consequences of the CAP reform of on the income structure of farmers in our country

The income ratio of those who live from agriculture stabilizes and the farmers can count the income coming from the territorial and unified supports year after year. Many farmers still do not feel the impact of the fact that from 2013 the proportion of uniform support for agriculture has not increased and the income of the coming years, in many cases, depends on the revenue of basis years. It will be showed up in the support of young farmers' income.

1.4. The views in our country on the further development of the CAP

The medium-term development plan for agriculture will appear still in the consistently treated National Rural Development Strategy. The development can be divided into 3 parts:¹ Natural resources and environment, rural economy and rural communities and the agricultural and food economy. The latter belongs to the I. pillar. The agricultural and food industry have emphasized areas of land and land policy, the sustainable agricultural structures and production policies, as well as the safe food supply and safe market. The realization of land and land policy are implemented in two cardinal laws: on Land traffic and on agricultural plant. The sustainable agricultural structure would be also protected by two other cardinal acts which are on integrator organizations and agricultural inheritance/succession besides the agricultural plant act. The National Food Chain Safety Strategy (2013-2022) was created for the development of safe food supply. The strategy is based on four main pillars. The information pillar has subpillars like single information management, transparent risk assessment and reorganization of the laboratory system. The educational and research pillar has sustance like the building of a knowledge network, modern education, partnership in research, vivid public relations. The official function pillar has components like the authentic authority and the extensive risk reduction. The defensive function has subpillars like defense against abuses and protection of critical infrastructures.²

¹ See: National Rural Strategy 2002-2020, Diagram 6, The goal system and the areas of the strategy.

² See: Foods Chain Safety, in: http://elbs.hu/wp-content/uploads/2014/06/strategia_kiadvany_eng.pdf (02.07.2015)

2. Legal structure

2.1. The legal acts implement the CAP reform of 2013 in Hungary

The Hungarian legislators started to implement the results of the 2013 agrarian reform at the beginning of 2015. To do this, a new law was passed³ and some government regulations were modified,⁴ however the most important part of the reforms have been integrated into ministerial level regulations.⁵

2.2. The national definition of ‘active farmer’

First we have to deal with the new conditions of the rights to direct supports for farmers. Compared to the past now below a certain territorial size or people with determined activities are excluded from the eligibility circle. The farmers can receive direct support, if on the 9th of June at the current year he is the legitimate land user of a minimum 1 hectare land. If the land consists of several registrated tables, each table should be at least 0,25 hectare. The only exception to this rule is when the farmer who doesn’t have the minimum size of land on the 9th of June but he has at least 100 euro animals related, headcount-based, production-linked direct payments claimed or received in the calendar year before any deductions.⁶

³ Act XC VII of 2015 on questions of organizing agricultural product markets and producers and interbranch organizations

⁴ Governmental Regulation no. 540/2013. (XII.30.) on identification, designation and protection of Critical components and establishments of agriculture, modified by Section 242 of Governmental Regulation no. 70/2015. (III.30.); Governmental Regulation no. 168/2014. (VII.18.) on the designation of certain organizations with duties of enforcement of Common Agricultural Policy in the Member States, here are the organizations named that take on duties from the Agricultural and Rural Development Office, and in relation to the milk quota the authorities have been modified.; Governmental Regulation no. 68/2015. (III.30.) on definition of the agricultural functions of the county government offices. The former independent and self-administration bodies were implemented to the county government office as a main department that is a part of the independent mid-level professional administrative body.

⁵ Agricultural Ministry Regulation no. 5/2015. (II.19.) on Single Area Payment scheme financed by the European Agricultural Guarantee Fund and on certain issues relating to the associated transitional national support schemes; Agricultural Ministry Regulation no. 8/2015. (III.13.) on rules for the use of direct support provided to the farmers; Agricultural Ministry Regulation no. 9/2015. (III.13.) on rules for the use of direct subsidies linked to production; Agricultural Ministry Regulation no. 10/2015. (III.13.) on the use of supports for agricultural practices beneficial to the climate and on conditions of keeping arable land, permanent grassland and permanent crops suitable for crop production and livestock breeding; Agricultural Ministry Regulation no. 11/2015. (III.13.) on the support for young farmers; Agricultural Ministry Regulation no. 12/2015. (III.30.) on rules for particular supports financed by European Agricultural Guarantee Fund and by the central budget in 2015; Agricultural Ministry Regulation no. 16/2015. (IV.09.) on support for small farmers.

⁶ Agricultural Ministry Regulation no. 8/2015. (III.13.) 2-3.  

Direct support cannot be gained on the basis of applications submitted prior to the application year for direct subsidies in excess of five thousand euros received by the farmer who is a permanent sports and recreational area manager, real estate company operator, airport operator, railway company operator or waterworks operator. As an exception, however, excluded farmers still can receive direct aid if (a) in the last completed fiscal year the amount of direct supports reaches the 5% of the amount of total revenue coming from non-agricultural activities calculated without reductions and deductions, or (b) he declares the legitimate use of at least 20 hectares of agricultural land on the application form, or (c) his primary business is agricultural activity.

Verifying the conditions under point (a) the farmer concerned should detail the inventory (accounting) system in such a way that, all data of all income from agricultural and non-agricultural activities could be available.⁷

2.3. National rules of 'degressivity'⁸/'capping'⁹

EU rules oblige the Member States to reduce the amount of basic support granted for a specific farmer in a given calendar year in respect of the part exceeding 150.000 euros with at least 5 %. Hungary implements this rule in such a way that the maximum amount of unified territorial support for a farmer in a given year may be 176.000 euros and if the amount of a single area-based support for a given year exceeds 150.000 euros, the part that exceeds 150.000 euros should be reduced with 5%. In summary, above 150.000 euros (this amount is due on approximately 1,037 hectares) up to 176. 000 euros support (this amount is due on about 1,200 hectares) the withdrawal is of 5% and above 176.000 euros the 100% of exceeding part is deprived.

The withdrawal only applies to the basic amount of support, and not to the other elements (such as support for greening, payments subject to production) of direct support.

⁷ Andréka Tamás: A K z s Agrárpolitika reformja nyom n 2014-2020.  vekre bevezetett  j közvetlen támogatási rendszer, in: *Agrof rum: a n v nyv d k  s n v nytermesz t k havil pja*, 2015/5, 6-12.

⁸ Degressivity: The 2013 reform of the Common Agricultural Policy stipulated that the direct support (basic payment scheme and single area payment scheme) that any farmer is entitled to receive is to be reduced by at least 5% of the amount of the payment above EUR 150 000. In order to take employment into account, the farmer can deduct the costs of salaries in the previous year (including taxes & social security contributions) before this reduction is applied. Member states using more than 5% of their annual national ceiling to grant a redistributive payment are not required to apply this reduction, in : http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm (23.06.2015)

⁹ Capping The 2013 reform of the Common Agricultural Policy granted member states the option to 'cap', i.e. to limit, the amount of the Basic Payment that any farmer receives. Capping is voluntary for member states and is a specific application of degressivity, in: http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm (23.06.2015)

The reductions in supports to the preliminary estimates, affect about 500 farmers in the amount of approximately 69 million EUR or the amount of 20.7 billion HUF. However, the deprived amounts however are not lost, they are to be used in the frame of rural development, further, so it won't increase the other ones' per-unit subsidy per hectare.¹⁰

2.4. The young farmers supported in Hungary

Young farmer is defined as a natural person who (a) as the head creates an agricultural plant/holding for the first time in 2015, or who did this in the last five years preceding the submission of the single application in 2015, and (b) who is not older than 40 in the year of the submission of the single application.

The support for each young farmer can be given for a maximum period of five years. This maximum term shall be reduced by period between the start of farming (when the farmer first applied for a single area support to the Agricultural Office) and the first application for support for young farmers. (That is, who applied for a support in 2013, he can get it from 2015 to 2017, who submits an application in 2015 for the first time, he can get it for five years till 2020, and who starts farming only in 2017 the support only can be given for three years till 2020).

The support can be required by the young farmer himself, or by a legal entity which is under a young farmer's (or more young farmers') effective and long-term control. The latter case can be considered when the young farmer as the chief has got authority or power to decide in managing questions or regarding commercial and financial risks, which is provided by the majority of the voting rights, which included (a) the young farmer's own vote as well, in addition (b) votes besides those involved in point a); (ba) votes of natural person/s in a legal person that is not a cooperative who is a senior officer, who has got more votes than the young farmer has, but who is qualified as a farmer as well and entitled to direct support, or (bb) votes of the senior officer members in a cooperative with personal assistance in agricultural production activity, and (c) the votes of the natural person or persons who have may also qualify as a senior officer in a legal person, but who doesn't have more votes than the young farmer has and they are senior officers in a legal company that is entitled to direct support and has got effective and long-term control.

After the agricultural area taken to a family farm - where a single application is submitted by the young farmer - the family farmer can require for the support who is qualifying as a young farmer.

A support can be given up to 90 hectares. The 25 per cent of the average Member State support can be given that is about 67.5 euros per hectare. It is estimated that approximately 9000 young farmers will require for support on this title.¹¹

¹⁰ Agricultural Ministry Regulation no. 5/2015. (II.19.) 1-5.  

¹¹ Agricultural Ministry Regulation no. 11/2015. (III.13.) 2-5. Å

2.5. The funds for direct payments used for coupled support

There is no such a fund. The *de minimis* and other national area-related supports are included in the national budget law. The rural development supports are in the chapter on the Minister of Presidency while the SAPS-based supports are laid in the chapter on Ministry of Agriculture.

2.6. The small farmers scheme being implemented in our country?

The alternative and fairly simplified way of getting land-based and production-linked supports are ensured by the EU law for those farmers who announce their claims for it until 15th of August 2015 to the Agricultural Office. It is worth to use this simplified system by those whose all direct support does not exceed EUR 1,250. The essence of simplified system is that the small producer support triggers the area-based and production-linked supports, and the farmer should not have to complete the conditions of greening, however, the amount of per hectare support equals the national average subsidy amount, but the applicant is entitled to 500 euros if this amount would not be reached based on the size of the area.

To ensure that the affected persons would have all the information to be able to make a decision whether to choose this system, from the 1st of July 2015 a support calculator made by ARDA. The website will be available to ARDA, the Hungarian Agricultural and Food Economics and Rural Development Chamber and the Agricultural Economics Support Calculator powered by Research Institute will operate, which will provide knowable amount of estimated eligible under the aid scheme for small support.

The small farmers scheme shall be entitled to attend who (a) fo the year 2015 requires GES area payments; (b) their intention to participate in the small farmers scheme – to ARDA through e-government portal interface for the submission of a single application at the latest by 15 August 2015 announcing and – for the whole period; (c) each year of the grant period in 2015, the year the single area payments required in respect of eligible area of not using a smaller area, and carry on farming activities.

Login to the system covers the full term to 2020, but in any one year is possible – in the other scheme back step by small farmers scheme only once, 15 August 2015 – in the current year in the single application to be administered mark is possible.¹² Producing about 80 thousand, ie direct subsidies benefiting all producers receive almost 50% according to preliminary calculations support the simplified small farmers' scheme.

¹² See Agricultural Ministry Regulation no. 16/2015. (IV.09.) 2-3. §

2.7. The phasing-out of the milk quota system have in our country, with particular reference to producer organisations and interbranch organisations

There were supports attached to to milk quota in 2013¹³ and in 2014¹⁴ also. These subsidies ceased to exist in 2015 creating a difficult situation in the sector for the participants. Farmers under the production quota regulation have to confirm the amount and the fat content of the produced and sold milk, such as the ENAR code of the bred cattle and the location of the production of milk, which had to be an economically or naturally handicapped area. The production support in 2014 was 8.91 HUF per litre. The Dairy Council is among th ethree recognized inter-professional organizations in Hungary. The Dairy Milk Interprofessional Organisation maintains a Dairy Community Marketing Fund¹⁵ which was created to finance the non-specific community marketing of the dairy products. The marketing of milk fund is financed by contributions by large and small retailers¹⁶ and trademark charges.

2.8. The capping andthis considered to be reasonable in terms of agricultural policy

Shifting of amounts from different funds is possible only within the framework of capping according to the Hungarian implementing rules. The transfer under the capping affects nearly 500 entrepreneurs and is related to the Hungarian land traffic rules, that say the maximum size of a property can not exceed 1,200 hectares. After properties over 1,200 hectares the SAPS cannot be claimed. The supports after these areas are transferred to the rural development. This seems a logical step because besides the significant increase in direct payments the amounts for rural development are reduced with 400 million Euros.

¹³ Rural Development Ministry Regulation no. 12/2013. (III.05.) 2-9.  

¹⁴ Agricultural Ministry Regulation no. 16/2014. (X.15.) 2.  

¹⁵ Goals: to encourage consumers for consumption of milk and dairy products in a more frequent and more particularly conscious way, to help the motivating education of the youth to consumpt milk and dairy product, assistance for health-conscious diet formulation by getting the consumption of milk and dairy products to be loved, and to introduce the diversity of dairy products and their roles in healthy nurture.

¹⁶ The merchants over yearly revenue of 50 million HUF pay their 0,05% of their last year revenue to the marketing fund.

3. Greening¹⁷

3.1. The greening component and the ‘equivalent practices’

The greening means climate and environmentally beneficial farming practices which aim that the agricultural business entities shall contribute more to preserve the environmental and natural resources. The Member State must use the 30% of its support framework to instruments helping to achieve these goals, which aim to preserve the quality of water and land, biodiversity, and to preserve the countryside and to prevent the climate change and to adapt to it.

The greening consists of three distinct practices: (a) Diversification of production (making the production diversified) a farmer in an arable land in excess of 10 hectares should produce at least two kinds of culture and the culture that is produced on the larger area should be up to 75% of the arable land. While areas more than 30 hectares a farmer should produce at least three kinds of culture and what is grown on the largest area of arable land should be within a maximum of 75%, and together the two largest areas of culture produced should be presented on the maximum 95% of the arable land,¹⁸ (b) Preservation of permanent grassland,¹⁹ (c) The establishment and maintenance of areas with ecological significance: the arable land farmers with more than 15 hectares of arable land shall establish or maintain an area of at least 5% of the land (by applying certain multiplying numbers) with ecological significance.²⁰

Each practice should be fulfilled not by parcels but at operating levels (plants) concerning the total area of farmer’s arable land. To the total area those areas should be counted that do not reach the 0.25 hectare supportable parcel size, but was involved in a single application.

The amount of greening support is likely to be 81 euros per hectare. This amount awarded after all areas entitled to basic support not only permanent greening grassland, or areas affected by diversity of production or ecological target areas, but also after the areas where the greening requirements are not adhered to (eg, permanent crops or cultures).

¹⁷ Greening: The 2013 reform of the Common Agricultural Policy to Introduce Several instruments promoter of environmental sustainability and combat climate change. These instruments comprise the green direct payment, enhanced cross-compliance Obligations, an Obligation to allocate 30% of the Rural Development budget to projects and measures are Beneficial harm for the environment and climate change. The 2013 CAP reform introduced a number of tools that promote environmental sustainability and that takes up the fight against climate change. These tools include a green direct payment, enhanced cross compliance obligation, which means that the 30% of the Rural Development budget should be turned to projects and measures that have beneficial effect to the environment and the climate change, in: http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm (23.06.2015)

¹⁸ Agricultural Ministry Regulation no. 10/2015. (III.13.) 7-9. §

¹⁹ Agricultural Ministry Regulation no. 10/2015. (III.13.) 10-12. §

²⁰ Agricultural Ministry Regulation no. 10/2015. (III.13.) 13-17. §

Areas involved in ecological production will be excepted from greening that are certified by a certification body (Biokontroll Nonprofit Kft., Or Hungária  ko Garancia Ltd.), or areas utilized under the rules of Rural Ministry Regulation 34 of 2013 on certification, production, marketing, labeling and inspection of agricultural products and foodstuffs under ecological management requirements.²¹

3.2. The additional payments for areas with natural constraints

It is the most complicated element of greening system, designed primarily for biodiversity conservation and to display the environment of the production as a cultural area.

If the size of the arable land is more than 15 hectares the 5% of the total area should be ecologically significant area, which does not necessarily have to be on the arable land, but also in other areas of the plant. Under EU rules, the European Commission is preparing an impact study until 31st of March 2017, upon which the ecological focus areas may increase up to 7%.

There are exemptions from the requirements for areas with ecological significance, if (a) more than 75% of the arable land is fallow land, temporary grassland or sown with leguminous plants and the remaining area of arable land does not exceed thirty hectares; or (b) more than 75% of the arable land, permanent grassland and areas with permanent crops are permanent grassland, temporary grassland or under water culture sown area, and the remaining arable land does not exceed thirty hectares.

Areas with ecological significance should be located on the arable land reported by the farmer in the single application or directly adjacent, except for short-rotation woody energetic plantation and wooded area, which may be located on the arable land declared in the single application either on other cultivation pronged land. Landscapes located on non-SAPS-supportable areas can be taken as ecologically significant area taken, which directly borders with the arable land, after which greening support is claimed, and the owner or trustee has not applied at the Agricultural Office (MVH) for that area not be recognized as an ecologically significant area. In case client who receives support after the ecologically significant area are obliged to do some actions that are required by the owner or property manager of the area for the duration of the support given and in the ecological area: (a) to carry out protection against ragweed and other dangerous weeds according to the law, (b) to remove the solid waste, and (c) to carry out the defense against rodents and other pests.

In the given year only one ecologically significant area can be considered on the same land.

If two or more farmers declare the same available land as ecologically significant area in a single application, the Office primarily examines data on land use records in order to establish which farmer has the right for it. If this can not be determined on the basis of the land use register, the Office explore the details of the land register. If it cannot be established on the basis of these data, which farmer is entitled, the Office divides the district apportioning the land among farmers who have reported it. With this district scaling the farmer may take into account the proportion of

²¹ Agricultural Ministry Regulation no. 10/2015. (III.13.) 23. Å

the ecologically significant area involved multiple application as a ratio how their arable land contacts with ecologically significant area.²²

4. Enforcement and Transparency

4.1. Specific enforcement problems in Hungary concerning the control of agricultural aid

One of the most important and constantly recurring problem is a matter of legitimate land use. The Hungarian law considered this issue even more strictly than it is regulated in the corresponding EU regulation,²³ Section 9 point 1/e. of Agricultural Ministry Regulation eased, and according which both the land owner and the land user justifying his rights with other documents who apply for support should be taken legitimate customers considering the 9th of June in the current year. The condition of supports from 2015 that applicant should cultivate the land on the 9th of June on the ground of any right. The client should be regarded as a legitimate land user of the areas noted in the application until doubts arise or documents justify his rights by the verification procedure conducted by the Office. If a doubt arises in the respect of the client's legality of land use; especially if more applicants demand for area-based support for the same land at the same time; the counterparties are called for data reconciliation with a reasonable deadline. The client should justify the legality of land use if this fails or the Office calls for it. For justifying this fact the documents below can be used in the following sequence: (a) land-use board; (b) In case of family farmer clients the agreement on establishing a family farm; (c) lease contract; (d) other documents justifying the use of jointly owned, subleased for the aim of production integration or voluntarily exchanged land; or the client whose legitimate right for the use of the land were not registered in the land use registry outside his responsibility.

Although registration to the land use registry is not the condition of the support but in case of any problem it gets priority. It is important to point out that the leasing, rental, and a half share farming agreement shall become effective only with the consent of the Land Office that is necessary, therefore not approved contracts are not suitable to justify the legitimate land use because it is ineffective. You do not need the approval of the Land Office to agreements between the co-owners, to sub-lease contracts and to the courtesy of land-use. With these cases²⁴ the Office has got an established practice that if the conditions of the support were not realized in 2012, the Office revoked its decisions allocated and disbursed in 2013 decisions as unlawful ones, reclaimed for the amount already paid as a territorial support. Whoever appealed to this judgment, and undertook the legal proceedings, and court proceedings were in progress until April 2014 they were concerned under the effect of Section 81/A of Agricultural Ministry

²² Agricultural Ministry Regulation no. 10/2015. (III.13.) 26. §

²³ Until 2013 those landusers were taken as lawful land users who were registered in the land use register. So, a land lease contract concerning the given area was not equivalent with lawful land use. Rural Development Ministry Regulation no. 29/2012. (III.24.) 1. § Point 8.

²⁴ Act XVIII of 2007 on certain aspects of agriculture, rural development and fisheries-related subsidies and other measures 44. § (4)-(7)

Regulation 61 of 2009/25. Accordingly, the eased national rules based on EU rules concern not only the simplified SAPS rules but the production-linked and non-production-linked supports either. In case of those farmers for example who cultivated on NATURA 2000 or protected nature reserved areas, it meant that they could get agricultural-environment-cultivating supports not only in 2007-2013 period legally but eligible to apply for this item in the 2014-2020 period either. The Hungarian legal system, however, did not compensate the damages emerged by the withdrawal of final support decisions.

4.2. The information on beneficiaries of agricultural aid being published

Information on SAPS, texts and extracts of legislation, and the tasks to make by the producers can be found on the government portal.²⁶ More information for farmers can be found on the National Chamber of Agricultural Economics website. This organization in Hungary maintains a network of village economists; every major district has got such an economist living in a village, who can help farmers with information got from the chamber and with internet access providing assistance to fill and submit an application.

4.3. Provides advice for farmers on the legal framework governing market organisations

Advice on legal issues is a part of the services of National Chamber of Agricultural Economics which provides it for its members. Besides the Chamber maintains a legal aid in every district and where advocates help to manage the conflicts emerged.

5. Summary

The system of market regulation after 2013 was based on area-based EU regulations, on the Hungarian unified agricultural market traditions,²⁷ and on the sectoral development plans defining agricultural market rules.

The market supports are increasingly integrated into the income of those who are dealing with agriculture as a life profession for several years and become less and less dependent from the prices of market products. Separation (decoupling) and compulsory transfer (modulation) are realized and the some parts of the related grants

²⁵ The Section 5. § (6) point a) of this Regulation determined by the Rural Ministry Regulation no. 11/2014. (II.17.) should be used in cases under process at the time when the latter Regulation came into effect.

²⁶ Ministry of Agriculture Secretary of State, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kap-kozvetlen-tamogatasok-2015-2020> (23.06.2015)

²⁷ Prugberger Tamás: * rdek  s  rdekegyeztet s a jogban*, Miskolc, B bor Kiadó, 2002; Szilágyi János Ede : A bor term kp lya, mint az egységes k z s piacszervezet eleme, in: Cs k Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejl d se az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapitv ny, 2010, 403-423.

depend on the production, other parts depend on keeping the rules of environmental and agrominimum rules for the area.²⁸ The market supports can be realized from two important sources. From the CAP market aids that can be market measures in case when certain disturbances of product lines may occur or direct producer subsidies in the form of SAPS supports in Hungary.²⁹ In addition, greening and support for young farmers are the new titles of direct producer supports. The form of voluntary contributions introduced in Hungary are the support of small farmers and some production-linked subsidies. The transitional national titles can be applied without the breach of EU competition rules (1307/2013 article 39). However, besides these titles further supports can be applied only in accordance with EU competition rules (TFEU 107-108).³⁰

New elements of the support system: Supports with rearrangement (article 42), supports for naturally handicapped areas, supports for young farmers, production-dependent voluntary supports and greening. There are two types of matching criteria for supporting types: production requirements based on Law (*statutory management requirements*) and keeping the good agricultural and environmental status (*standards for good agricultural and environmental condition of land*). Besides the matching criteria the further condition of getting the support is being an active farmer³¹ and the specified minimum area of land, usually 1 hectare.

The transitional national aid is granted only for specified products. In case of some of these products the production should not necessary been continued (tobacco, dairy), while in case of others the production should continue (keeping suckler cow or ewe). Some of these can be financed from the EU budget, as coupled support, so these two supports and their conditions should be harmonized.

There are three main forms of greening: the product diversification, maintenance of permanent pasture and ecological target area. For realizing this latter, the organic farming supported from rural development and agri-environmental programs are suitable. The condition of support for young farmers is that one should be under 40 years of age, be eligible for SAPS support no more than 4 years as an individual farmer or a leader of an agricultural company.

²⁸ Szilágyi János Ede: A KAP első pillére: a piacsabályozás, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 385-403.

²⁹ Szilágyi János Ede: A KAP piacsabályozási pillére, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 372-386.

³⁰ Szilágyi János Ede: Versenyjog és vidékfejlesztési támogatások, in: Olajos István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika támogatásának joga: tananyag a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar munkaiügyi és társadalombiztosítási igazgatás szakos hallgatói részére*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 52-62.; Szilágyi János Ede: Feljegyzések az EU új agrár-versenyjogi rendeletéhez, in: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc: Novotni Alapítvány, 2007, 387-395.; Olajos István – Szilágyi János Ede: Agricultural Competition Law of Hungary, *European Integration Studies*, 2014/1, 45-56.

³¹ Csák Csilla: A mezőgazdasági tevékenység végzésének szervezeti és funkcionális keretei, in: Jakubinyi László (edit.): *Szociális farmok létrehozása Magyarországon*, Miskolc, Szimbiózis Alapítvány, Nyitott Könyv Kiadó, 2015, 162-171.

The producer, instead of all these supports, can choose the support for small farmers,³² which is not related to greening requirements and keeping matching criteria. To enter this type of support is possible only in 2015 and then the farmers can get area-based support proportionally € 500-1250 per year. If it would be less than € 500, the support is € 500. All supportable parcels must be at least one hectare and the small producers should continue agricultural activity.

³² Hornyák Zsófia – Csák Csilla: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek, in: Szabó Miklós (edit.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus: 14., Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014, 139-158.; Nagy Zoltán: Az agrárium adójogi szabályozása, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 315-334.

ANDRÉKA Tamás* – BÁNYAI Krisztina – OLAJOS István*****
**A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika
2013-as reformját követően**

Jelen tanulmány célja annak összefoglalása, hogy változott a magyar agrár-piacpolitika a 2013-ban elfogadott KAP reform hatására. Az 1307/2013-as EU Tanácsi-Parlamenti közös rendelet számos választási lehetőséget hagyott a tagállami jogalkotók számára. A cikk a magyar jogalkotás elmúlt 2 éves munkájának összegzése az adott területen. Munkánk összeállításakor sokban támaszkodtunk a CEDR XXVIII. Kongresszusára elkészült kérdéseire, melyeket Prof. José Martínez, a göttingeni agrárjogi intézet vezetője készített el.

1. Agrárpolitika

1.1. Az agrártámogatás és az agrárpolitika eszközeinek társadalmi elfogadása Magyarországon

A magyar társadalom az 1960-as évektől kezdve hozzászólt ahhoz, hogy a mezőgazdaság a támogatott gazdasági ágazatok között szerepel. Az 1989-es rendszerváltásig a nagyüzemekre alapozott támogatási rendszer jól működött, és az időben nyújtott pénzügyi támogatás közel háromszorosára növelte az ország mezőgazdasági termékeink arányát. A KGST-en belül kiemelt mezőgazdasági termelő országok között volt Magyarország számon tartva, és rendszeres és nagy mennyiségű volt a Szovjetunióba, az NDK-ba és Lengyelországba irányuló export. 1990-1994 között a hagyományos szocialista típusú szövetkezetek feloszlottak, illetve a volt szövetkezeti vezetők tulajdonába kerülő Kft.-vé és Rt.-vé alakultak át. Ezen társaságok a volt szövetkezeti tagság 1%-át sem foglalkoztatták. Főleg gépesített gabonatermeléssel foglalkoztak. E mellett 2000 körül kezd megjelenni családi tulajdonon és a család foglakoztatásán alapuló intenzív mezőgazdaság, ahol a biokertészet mellett jellegzetesen az állattenyésztés a meghatározó szerep. A csatlakozási tárgyalásokon top up támogatásként, majd elismert állami támogatásként ezen intenzíven gazdálkodó szervezetek által kézben tartott területek (juh, apaállat tartás, húscélú szarvasmarhatartás jelent meg.) Magyarországon már 1999-től egységes agrárpiaci rendtartás volt, melyet 2009-től felváltott az elismert piaci szervezetek szabályozása. A termék értékesítését a magyar Ptk-ba 2013-ig egy önálló szerződéstípus, a mezőgazdasági termékértékesítési szerződés segítette, E szerződés önállósága 2013-tól megszűnt, de speciális szabályainak jelentős része megmaradt az adásvételi szerződés egyik altípusaként. A területi alapú

* Főosztályvezető, Jogalkotási Főosztály, Földművelésügyi Minisztérium

** Ügyész, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség

*** PhD. LLM, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár-és Munkajogi Tanszék, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

támogatási rendszert (SAPS) Magyarországon a 2007-2013-as időszakban nem váltotta fel az egységes támogatási rendszer (SPS) így az új típusú támogatások kidolgozása ehhez az időszakhoz kötődik. A magyar társadalomban nagy a presztízse a mezőgazdasági tevékenységnek és tulajdonnak. 2013-tól csak földműves szerezhet 1 ha-nál nagyobb területet, így 2013-tól folyamatosan nő a mezőgazdasági végzettségű lakosok száma.

1.2. A 2013-as KAP reform értékelése az agrárpolitika szempontjából

A KAP reform legfontosabb újításai még nem érzékelhetők az agártársadalom berkeiben. A 2014-2015-ös év ebből a szempontból átmeneti évnek tekinthető, és a 2015-ös támogatásigénylés kapcsán merülnek fel az új intézmények és ezeknek közvetlen hatása a mezőgazdasági jövedelmekre.

1.3. A 2013-as KAP reform következményei

A mezőgazdaságból élők jövedelemviszonyai stabilizálódnak, és a területi és az egységes támogatásokra, mint biztos és évről évre visszatérő jövedelemre tekintenek a gazdálkodók. Sok gazdálkodó körében még nem jelentkezik az a tény, hogy 2013-tól már nem nő a mezőgazdaság egységes támogatásának aránya, és a következő évek jövedelmei sok esetben a bázisévek bevételeitől függenek. Ez leginkább a fiatal agrárgazdálkodók jövedelmének támogatásaiban fog megmutatkozni.

1.4. KAP jövőbeni (különösen középtávú) fejlesztési tervei Magyarországon

A mezőgazdaság középtávú fejlesztési terve az akkor még egységesen kezelt Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiában jelenik meg. A fejlesztés 3 részre tagolható:¹ a természeti erőforrásokra és környezetre, a vidék-gazdaságra és vidéki közösségekre valamint az agrár- és élelmiszergazdaságra. Ez utóbbi tartozik a I. pillérhez. Az agrár- és élelmiszergazdaság kiemelt területei a föld és birtokpolitika, a fenntartható agrárszerkezet és termeléspolitika, valamint a biztonságos élelmiszerellátás és a biztonságos piac. A föld és birtokpolitika megvalósulása 2 sarkalatos törvénnyel valósul meg: a földforgalmi, a mezőgazdasági üzemtörvénnyel. A fenntartható agrárszerkezetet a mezőgazdasági üzemtörvény mellett az integrátori szervezetekről szóló sarkalatos törvény, valamint a mezőgazdasági öröklésről szóló törvények védenék. A biztonságos élelmiszerellátás fejlesztésére alkották meg a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégiát (2013-2022). A stratégia 4 fő pillérre épül. Az információs pillérre melynek főbb alpillérei az egységes információmenedzsment, az átlátható kockázatelemzés, és a laboratóriumi rendszer újjászervezése. Az oktatási-kutatási pillérre, melynek alkotórészei a tudáshálózat kiépítése, modern oktatás, partnerség a kutatásban, élénk közkapcsolatok. A hatósági funkció pillér, melynek alkotórészei a hiteles hatóság és a

¹ Lásd: Nemzeti Vidékstratégia 2002-2020, 6. ábra, A stratégia célrendszere és területei.

széleskörű kockázatcsökkentés. A védelmi funkció pillére, mely a visszaélések elleni védekezés és a kritikus infrastruktúrák védelme alpillérből áll.²

2. Jogi szerkezet

2.1. 2013-as KAP reform beillesztése a magyar jogrendszerbe

A magyar jogalkotók 2015 év elején kezdték el beilleszteni a 2013-as agrárreform eredményeit. Ehhez egy új törvényt hoztak,³ néhány kormányrendelet módosítottak,⁴ a reformok legfontosabb része azonban miniszteri rendeleti szinten kerültek beillesztésre.⁵

2.2. Az aktív földműves fogalma

Először a közvetlen támogatás igénybevételére jogosult mezőgazdasági termelő fogalmi körében megjelenő új feltételekkel kell foglalkozni. A korábbiakhoz képest ugyanis bizonyos méret alatt, továbbá meghatározott tevékenységet végző személyek kizárásra kerülnek a jogosulti körből. A mezőgazdasági termelő közvetlen támogatásban akkor részesülhet, ha a tárgyév június 9-én összesen legalább egy hektár nagyságú támogatható földterülettel jogszerű földhasználóként rendelkezik. Ha a támogatható

² Lásd: Foods Chain Safety, in: http://elbs.hu/wpcontent/uploads/2014/06/strategia_kiadvany_eng.pdf (2015.07.02)

³ 2015. évi XCVII. törvény a mezőgazdasági termékpiacok szervezésének egyes kérdéseiről, a termelői és a szakmaközi szervezetekről

⁴ 540/2013. (XII.30.) Korm. rendelet a létfontosságú agrárgazdasági rendszerlemek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. Módosította a 70/2015. (III.30.) Korm. rendelet 242. §; 168/2014. (VII.18.) Korm. rendelet a Közös Agrárpolitika tagállami végrehajtásával összefüggő feladatokat ellátó egyes szervezetek kijelöléséről. Itt sorolják fel az MVH-tól feladatokat átvevő szervezetet, és a tejkvóta kivezetése kapcsán a hatáskörök módosításra kerültek.; 68/2015. (III.30.) Korm. rendelet a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról. Az addig önálló szakigazgatási szervként eljáró mezőgazdasági szervek a megyei kormányhivatal főosztályaként, önálló középszintű szakigazgatási szerv részeként látja el feladatát.

⁵ Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott egységes területalapú támogatás, valamint az ahhoz kapcsolódó átmeneti nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 5/2015. (II.19.) FM rendelet; A mezőgazdasági termelők részére nyújtandó közvetlen támogatás igénybevételére vonatkozó szabályokról szóló 8/2015. (III.13.) FM rendelet; A termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól szóló 9/2015. (III.13.) FM rendelet; Az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről szóló 10/2015. (III.13.) FM rendelet; A fiatal mezőgazdasági termelők támogatásáról szóló 11/2015. (III.13.) FM rendelet; Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból, valamint a központi költségvetésből finanszírozott egyes támogatások 2015. évi igénybevételével kapcsolatos egységes eljárási szabályokról szóló 12/2015. (III.30.) FM rendelet; A mezőgazdasági kistermelői támogatásról szóló 16/2015. (IV.9.) FM rendelet.

földterület több bejelentett táblából áll, az egyes bejelentett táblák támogatható területének el kell érnie a 0,25 hektárt. Ezen főszabályhoz képesti kivételként közvetlen támogatásra jogosult az adott tárgyév tekintetében az a mezőgazdasági termelő, aki vagy amely bár a tárgyév június 9-én nem rendelkezik az említett minimális területnagysággal, de az adott naptári évben igényelt vagy kapott, állatokra vonatkozó, létszámalapú, termeléshez kötött közvetlen támogatásainak összege a levonások alkalmazását megelőzően legalább száz euró.⁶

Nem részesülhet közvetlen támogatásban az, aki az igénylést megelőző évben benyújtott kérelme alapján ötezer eurót meghaladó közvetlen támogatásban részesült a mezőgazdasági termelő, aki vagy amely állandó sport- és rekreációs terület üzemeltetője, ingatlanvállalat üzemeltetője, repülőtér üzemeltetője, vasúttársaság üzemeltetője, vagy vízmű üzemeltetője. Kivételként azonban ezen kizárt mezőgazdasági termelő mégis részesülhet közvetlen támogatásban, ha (a) a legutolsó lezárt pénzügyi évben a közvetlen támogatások éves, támogatás csökkentések és levonások nélkül számított összege eléri a nem mezőgazdasági tevékenységekből származó teljes bevételének legalább 5%-át, vagy (b) az egységes kérelemben bejelentett, legalább húsz hektár nagyságú mezőgazdasági területtel jogszerű földhasználóként rendelkezik, vagy (c) elsődleges üzleti tevékenysége mezőgazdasági tevékenység.

Az a) pont szerinti feltétel igazolására az érintett mezőgazdasági termelő a nyilvántartási (könyvvezetési) rendszerét köteles oly módon részletezni, hogy abban a mezőgazdasági tevékenységből származó, valamint a nem mezőgazdasági tevékenységből származó összes bevételére vonatkozó adat rendelkezésre álljon.⁷

2.3. A degresszivitás és a capping átvételének szabályai

Az uniós rendelkezések kötelezik a tagállamokat arra, hogy a támogatási összeg 150 000 eurót meghaladó részének vonatkozásában legalább 5%-kal csökkentsék az adott mezőgazdasági termelőnek egy adott naptári évre nyújtandó alaptámogatás összegét. Magyarország ezt úgy hajtja végre, hogy a mezőgazdasági termelőnek egy adott évre nyújtható egységes területalapú támogatás maximális összege 176 000 euró, és ha a mezőgazdasági termelőnek egy adott évre nyújtandó egységes területalapú támogatás összege meghaladja a 150 000 eurót, akkor az egységes területalapú támogatás 150 000 eurót meghaladó része a 150 000 eurót meghaladó rész 5%-ával csökkentésre kerül. Összefoglalva tehát 150 000 euró (ez körülbelül 1037 hektár után járó összeg) felett 176 000 euró (ez körülbelül 1200 hektár után járó összeg) támogatásig 5%-os az elvonás, majd 176 000 euró felett az a feletti összeg 100%-os elvonása történik.

Az elvonás csak az alaptámogatás összegére vonatkozik, az egyéb közvetlen támogatási elemekre (például zöldítési támogatás, termeléshez kötött támogatások) nem. A támogatáscsökkentés az előzetes becslések mintegy 500 gazdálkodót érint közel 69 millió euró, azaz 20,7 milliárd forint értékben. Az elvont összegek azonban nem

⁶ 8/2015. (III.13) FM rendelet 2-3. §

⁷ Andréka Tamás: A Közös Agrárpolitika reformja nyomán 2014-2020. évekre bevezetett új közvetlen támogatási rendszer, in: *Agrofórum: a növényvédők és növénytermesztők havilapja*, 2015/5, 6-12.

vesznek el, azok az a vidékfejlesztés keretében használhatóak fel a továbbiakban, azaz nem a többiek hektáronkénti fajlagos támogatását fogják növelni.⁸

2.4. A fiatal földművesek hazánkban

Fiatal mezőgazdasági termelőnek az olyan természetes személy minősül, aki (a) mezőgazdasági üzem vezetőjeként 2015-ben először hoz létre mezőgazdasági üzemet, vagy aki a 2015. évi egységes kérelem benyújtását megelőző öt évben hozott létre ilyen üzemet, és (b) aki az egységes kérelem benyújtásának évében 40 évesnél nem idősebb.

A fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás mezőgazdasági termelőnként legfeljebb ötéves időtartamra nyújtható. Ebből az időtartamból le kell vonni a gazdálkodás kezdete (amikor először egységes területalapú támogatás iránti kérelmet nyújtott be az MVH-hoz) és a fiatal mezőgazdasági termelők részére nyújtott támogatás iránti kérelem első benyújtása között eltelt évek számát (vagyis aki 2013-ban más benyújtott támogatási kérelmet, az 3 éven át 2015-től 2017-ig, aki 2015-ben nyújt be először kérelmet, az 5 éven át 2020-ig kaphat, aki csak 2017-ben kezd gazdálkodni, az csak 3 éven át 2020-ig kaphat támogatást).

A támogatást igényelheti maga a fiatal mezőgazdasági termelő, vagy olyan jogi személy, amely a fiatal mezőgazdasági termelő (több is lehet) tényleges és hosszú távú ellenőrzése alatt áll. Ez utóbbi eset akkor állapítható meg, ha a jogi személyben vezető tisztségviselőnek minősülő fiatal mezőgazdasági termelő olyan, irányítási, valamint a haszon és a pénzügyi kockázatok tekintetében történő döntés meghozatalára vonatkozó jogkörrel rendelkezik, amelyet a szavazati jogok többsége biztosít számára, amelybe beleszámít (a) a fiatal mezőgazdasági termelő saját szavazata, továbbá (b) az a) pont szerinti szavazaton kívül; (ba) a szövetkezetnek nem minősülő jogi személyben szintén vezető tisztségviselőnek minősülő, de a fiatal mezőgazdasági termelőnél egyenként több szavazattal nem rendelkező, maguk is közvetlen támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőnek minősülő természetes személy vagy személyek szavazata, vagy (bb) szövetkezet esetében a szintén vezető tisztségviselőnek minősülő, mezőgazdasági termeléssel összefüggő személyes közreműködést végző tagok szavazata, továbbá (c) azon természetes személy vagy személyek szavazata, akik a jogi személyben szintén vezető tisztségviselőnek minősülnek, de a fiatal mezőgazdasági termelőnél nem rendelkeznek egyenként több szavazattal, és közvetlen támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőnek minősülő más jogi személyben vagy személyekben maguk is tényleges és hosszú távú ellenőrzést gyakorolnak.

A családi gazdaságba bevitt mezőgazdasági terület után a támogatást – amennyiben az egységes kérelmet a fiatal mezőgazdasági termelő nyújtja be – a fiatal mezőgazdasági termelőnek minősülő családi gazdálkodó igényelheti.

A támogatás legfeljebb 90 hektárig vehető igénybe. Tagállami átlagtámogatás 25%-a adható a támogatható hektárszámig, ez körülbelül 67,5 euró hektáronként. Becslések alapján mintegy 9000 fiatal gazda fog ilyen jogcímen is támogatást igényelni.⁹

⁸ 5/2015. (II.19.) FM rendelet 1-5. §

⁹ 11/2015. (III.13.) FM rendelet 2-5 §

2.5. Az összekapcsolt támogatásokra vonatkozó alap

Nincs ilyen alap. A területi alapú támogatásokhoz kapcsolódó de minimis és egyéb nemzeti támogatásokat a költségvetési törvény tartalmazza. A vidékfejlesztési típusú támogatásokat a Miniszterelnökség, míg a SAPS-ra épülő támogatásokat a Földművelésügyi Minisztérium fejezet alatt.

2.6. A kistermelői földműves modell beépítése a magyar jogrendbe

A területalapú és termeléshez kötött támogatások igénybe vételének alternatív és jelenösen egyszerűsített technikájának lehetőségét biztosítja az uniós jog azoknak a termelőknek, akik az erre vonatkozó igényüket 2015. augusztus 15-éig az MVH-hoz bejelentik. Azoknak érdemes ezt az egyszerűsített rendszert igénybe venni, akiknek az összes közvetlen támogatása nem haladja meg az 1250 eurót. Az egyszerűsített rendszer lényege abban áll, hogy a kistermelői támogatás kiváltja a területalapú és termeléshez kötött támogatásokat, továbbá nem kell teljesíteni a zöldítés feltételrendszerét, azonban a támogatás hektáronkénti mértéke megegyezik az átlagos nemzeti támogatás összegével, de legalább 500 euróra akkor is jogosult a kérelmező, ha a területnagysága alapján nem érné el ezt az összeget.

Annak érdekében, hogy az érintettek megfelelő információk birtokában tudjanak megalapozott döntést hozni arról, hogy ezt a rendszert kívánják-e választani, 2015. július 1-től az MVH honlapján elérhető lesz az MVH, a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara és az Agrárgazdasági Kutató Intézet által működtetett támogatási kalkulátor, amely a kistermelői támogatási rendszer keretében elérhető támogatás becsült összegének megismerhetőségét fogja biztosítani. A kistermelői támogatási rendszerben az jogosult részt venni, aki (a) 2015. évben egységes területalapú támogatást igényel, (b) a kistermelői támogatási rendszerben való részvételi szándékát – a teljes támogatási időszakra vonatkozóan – az MVH részére ügyfélkapun keresztül az egységes kérelem benyújtására szolgáló elektronikus felületen legkésőbb 2015. augusztus 15-éig bejelenti, és (c) a támogatási időszak minden évében a 2015. évben az egységes területalapú támogatás vonatkozásában igényelt, támogatható területénél nem kisebb területet használ, és azon mezőgazdasági tevékenységet végez.

A rendszerbe történő bejelentkezés a teljes, 2020-ig tartó időszakra vonatkozik, de bármelyik évben lehetőség van – az adott évben beadásra kerülő egységes kérelmében történő jelzéssel – a másik rendszerbe történő visszalépésre azzal, hogy a kistermelői támogatási rendszerbe csak egy alkalommal, 2015. augusztus 15-éig van lehetőség.¹⁰

Előzetes kalkuláció alapján mintegy 80 ezer termelő, vagyis a közvetlen támogatásokban részesülő összes termelő csaknem 50%-a kaphat támogatást az egyszerűsített kistermelői rendszerben.

¹⁰ 16/2015. (IV.9.) FM rendelet 2-3. §

2.7. A tejkvóta fokozatos megszüntetésének jogkövetkezményei

A tejkvótahoz a 2013¹¹-as és a 2014¹²-es gazdasági évben is kapcsolódtak támogatások. Ezek a támogatások a 2015-ös évben megszűntek, nehéz helyzetbe hozva ezzel az ágazat szereplőit. A kvótarendelet hatálya alá tartozó termelő igazolva az általa megtermelt és értékesített tej mennyiségét, zsírtartalmát, az általa tartott tejelő szarvasmarha ENAR kódját, a tej termelésének helyét, melynek gazdasági vagy természeti hátrányokkal rendelkező területeken kellett lennie. A 2014-es évben a termelési támogatás 8,91 Ft/l volt. A Tej Termék Tanács közte van a Magyarországon elismert 3 szakmaközi szervezetnek. A Tej Szakmaközi Szervezet Tejtermék Közösségi Marketingalapot tart fenn,¹³ melyet a tejtermék nem termékspecifikus közösségi marketingje finanszírozására hozzák létre. A marketingalap finanszírozása a tej kis és nagykereskedők befizetéseiből,¹⁴ valamint védjegyhasználati díjakból áll össze.

2.8. A capping, és annak végrehajtása

Az alapokra szánt összegek elmozdítása kizárólag a capping keretében lehetséges a magyar végrehajtási szabályok szerint. A capping keretében történő átcsoportosítás közel 500 vállalkozót érint, és összefüggésben van a magyar földforgalmi szabályok azon rendelkezéseivel, hogy a magyar birtokmaximum 1200 ha-t nem haladhatja meg. Az 1200 ha feletti területekre a végrehajtási szabályok szerint nem jár területi alapú támogatás (itt a SAPS kifejezést használd!) Az ezekre a területekre járó támogatási összegeket a vidékfejlesztésre csoportosítják át. Ez azért tűnik logikus lépésnek, mert a közvetlen támogatások jelentős növekedése mellett a vidékfejlesztésre fordítható összegek 400 millió €-val csökkennek

¹¹ 12/2013. (III.5) VM rendelet 2-9. §

¹² 16/2014. (X.15) FM rendelet 2. §

¹³ Célja a fogyasztók több, gyakoribb és főleg tudatosabb tej és tejtermék fogyasztásra való ösztönzése, a gyermekek, a fiatalok tej- és tejtermék fogyasztásra motiváló nevelésének támogatása, segítségnyújtás az egészségtudatos táplálkozás kialakításában, a tej és tejtermékek fogyasztásának megszerettetésével, valamint a tejtermékek sokféleségének és egészséges táplálkozásban betöltött szerepének bemutatásával.

¹⁴ A kereskedők 50 millió forint éves árbevétel felett az előző év nettó árbevételének 0,05%-át fizetik be a marketingalapba.

3. Zöldítés¹⁵

3.1. A környezetbarát komponens és az egyenértékű gyakorlatok

A zöldítés olyan éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokat jelent, amelyek célja arra irányul, hogy a mezőgazdasági tevékenységet végzők a környezeti és természeti erőforrások megőrzéséhez nagyobb mértékben járuljanak hozzá. A tagállamnak a támogatási keretének 30%-át kötelezően ezen célok megvalósítását segítő intézkedésekre kell felhasználnia, amelyek célja a víz, föld minőségének, a biodiverzitás, valamint a vidéki táj megőrzése, illetve a klímaváltozás megakadályozása és az ahhoz történő alkalmazkodás.

A zöldítés három különböző gyakorlat összessége: (a) terménydiverzifikáció (a termelés változatosabbá tétele): a 10 hektárt meghaladó szántóterületen gazdálkodónak a szántóterületén legalább kétféle kultúrát kell termelnie úgy, hogy a nagyobb területen termesztett kultúra a szántóterület legfeljebb 75%-án helyezkedhet el, míg a 30 hektárt meghaladó szántóterületen gazdálkodónak legalább háromféle kultúrát kell termelnie azzal, hogy a legnagyobb területen termesztett kultúra a szántóterület legfeljebb 75%-án helyezkedhet el és a két legnagyobb területen termelt kultúra együtt a szántóterület legfeljebb 95%-án lehet jelen;¹⁶ (b) állandó gyepterületek megőrzése;¹⁷ (c) ökológiai jelentőségű területek létesítése és fenntartása: a 15 hektárt meghaladó szántóterületen gazdálkodóknak a szántóterületük legalább 5%-ának megfelelő területű (bizonyos szorzószámok alkalmazásával) ökológiai jelentőségű területet kell létesíteniük vagy fenntartaniuk.¹⁸

Az egyes gyakorlatokat nem parcella, hanem üzemi szinten kell teljesíteni, azaz a gazdálkodó összes szántóterülete vonatkozásában. A gazdálkodó összes támogatható területét figyelembe kell venni, azokat is, amelyek nem érik el a 0,25 hektáros támogatható parcellaméretet, de bejelentésre kerültek az egységes kérelemben.

A zöldítési támogatás összege előreláthatóan hektáronként 81 euró lesz. Ez az összeg a gazdálkodó minden alaptámogatásra jogosult területe után jár, nemcsak a zöldítéssel érintett állandó gyepterületek, terménydiverzifikációval érintett területek és ökológiai célterületek után, hanem olyan területek alapján is, ahol a zöldítési követelményeket nem kell betartani (például állandó kultúrák).

A zöldítés alól mentesülnek ökológiai gazdálkodásba vont területek, amelyek valamely tanúsító szervezet (Biokontroll Hungária Nonprofit Kft. vagy Hungária Öko Garancia Kft.) által tanúsított, a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek ökológiai gazdálkodási követelmények szerinti tanúsításáról, előállításáról, forgalmazásáról,

¹⁵ Zöldítés: 2013-as KAP reform számos olyan eszközt bevezetett, amely elősegíti a környezeti fenntarthatóságot, és amely a klímaváltozás ellen veszi fel a harcot. Ezek az eszközök tartalmazzak egy zöld közvetlen kifizetést, fokozott kölcsönös megfeleltetési kötelezettséget, olyan kötelezettséget, amely a Vidékfejlesztési büdzsé 30%-ának projektekre történő fordítását jelenti, és olyan intézkedéseket, amelyek előnyösek a környezetre és a klímaváltozásra., in: http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm (2015.06.23)

¹⁶ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 7-9. §

¹⁷ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 10-12. §

¹⁸ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 13-17. §

jelöléséről és ellenőrzésének eljárásrendjéről szóló 34/2013. (V.14.) VM rendelet szerint hasznosított földterületek.¹⁹

3.2. Kiegészítő kifizetés a természeti kényszerben levő területekre

A zöldítési rendszer talán legbonyolultabb eleme, amelynek célja elsősorban a biodiverzitás megőrzése, valamint a gazdálkodás környezetének kultúrtájként való megjelenítése.

Ha a gazdálkodó szántóterülete 15 hektárnál nagyobb, annak legalább 5%-ának megfelelő méretű területen ökológiai jelentőségű területtel kell rendelkeznie, aminek nem feltétlenül kell a szántóterületen lennie, hanem az üzem más területén is kijelölhető. Az uniós szabályok szerint az Európai Bizottság 2017. március 31-ig hatástanulmányt készít, amely alapján az ökológiai jelentőségű területek mértékét 7%-ra emelheti.

Mentesül az ökológiai jelentőségű területre vonatkozó követelmények teljesítése alól az a mezőgazdasági termelő, akinek (a) szántóterülete több mint 75%-a parlagon hagyott terület, ideiglenes gyepterület vagy hüvelyes növényvel bevetett terület, és a fennmaradó szántóterülete nem haladja meg a harminc hektárt; vagy (b) szántóterülete, állandó gyepterülete és az állandó kultúra által együttesen elfoglalt területe több mint 75%-a állandó gyepterület, ideiglenes gyepterület vagy víz alatt álló kultúrával bevetett terület, és a fennmaradó szántóterülete nem haladja meg a harminc hektárt.

Az ökológiai jelentőségű területnek a mezőgazdasági termelő által az egységes kérelmében bejelentett szántóterületen vagy azzal közvetlenül szomszédosan kell elhelyezkednie, kivéve a rövid vágásfordulójú fás szárú energetikai ültetvénynek és az erdősített területnek, amelyek a mezőgazdasági termelő által az egységes kérelmében bejelentett szántóterületen vagy a szántóterületén kívüli, más művelési ágú földterületen is elhelyezkedhetnek. Ökológiai jelentőségű területként vehető figyelembe az a közvetlen területalapú támogatás vonatkozásában nem támogatható területen elhelyezkedő tájelem, amely közvetlenül határos azzal a szántóterülettel, amely vonatkozásában zöldítési támogatást igényeltek, és a tájelem tulajdonosa vagy vagyongazdálkodója az MVH-nál nem kérte, hogy az adott tájelem ökológiai jelentőségű területként ne legyen elismerhető. Az ilyen ökológiai jelentőségű területre tekintettel támogatásban részesülő ügyfél köteles az adott terület tulajdonosának vagy vagyongazdálkodójának erre irányuló felhívása esetén a támogatás időtartama alatt az adott ökológiai jelentőségű területen (a) elvégezni a parlagfű és más veszélyes gyomok elleni védekezést a jogszabályban foglaltaknak megfelelően, (b) elszállítani a szilárd hulladékot, és (c) elvégezni a rágcsálók és egyéb állati kártevők elleni védekezést.

Adott támogatási év vonatkozásában ugyanazon földterületen kizárólag egy ökológiai jelentőségű terület vehető figyelembe.

Ha két vagy több mezőgazdasági termelő ugyanazon rendelkezésre álló földterületet jelent be az egységes kérelemben ökológiai jelentőségű területként, akkor az MVH elsődlegesen a földhasználati nyilvántartás adatait vizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy melyik mezőgazdasági termelő részére vehető figyelembe a bejelentett földterület ökológiai jelentőségű területként. Ha ez a földhasználati nyilvántartás alapján

¹⁹ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 23. §

nem állapítható meg, úgy az MVH az ingatlan-nyilvántartás adatait vizsgálja meg. Ha ezen adatok alapján sem állapítható meg, hogy melyik mezőgazdasági termelő jogosult a földterületet ökológiai jelentőségű területként figyelembe venni, akkor az MVH az ökológiai jelentőségű területet annak kerületi arányosításával osztja fel a földterületet bejelentő mezőgazdasági termelők között. A kerületi arányosítással az egyes mezőgazdasági termelők olyan arányban vehetik figyelembe az ökológiai jelentőségű terület többes igényléssel érintett részét, amilyen arányban a szántóterületeik érintkeznek az ökológiai jelentőségű területtel.²⁰

4. Végrehajtás és átláthatóság

4.1. A piacszabályozás végrehajtásának problémái

Az egyik legfontosabb, és folyamatosan vissztérő probléma a jogszerű földhasználat kérdése. A magyar jog sokáig e tekintetben szigorúbban szabályozta a kérdést, mint a kapcsolódó uniós rendelet.²¹ Ezen enyhített a 22/2013. (IV.8.) VM r. 1.§ 9/e. pontja, mely szerint e dátumtól a tárgyév június 9-i dátum szerinti állapotának megfelelően sorrendben a támogatási kérelmet benyújtó földtulajdonos vagy a földhasználati jogosultságot egyéb okirattal igazoló ügyfél is jogszerű földhasználó. A 2015-ös évtől a támogatásra való jogosultság feltétele, hogy az adott területet a támogatást igénylő valamilyen jogosultság alapján művelje június 9-én. Az ügyfelet a kérelmében megjelölt földterületekre nézve jogszerű földhasználónak kell tekinteni, amíg annak vonatkozásában kétség nem merül fel, vagy az MVH által lefolytatott ellenőrzési eljárás alapján rendelkezésre álló okirat ezt alátámasztja. Ha az ügyfél földhasználatának jogszerűsége vonatkozásában kétség merül fel, így különösen ha ugyanarra a földterületre egyidejűleg több ügyfél jelentett be terület alapú támogatási kérelmet, az érintett ügyfeleket a mezőgazdasági támogatási szerv megfelelő határidővel adategyeztetésre hívja fel. Ennek sikertelensége esetében vagy az ellenőrzés keretében az MVH felhívására az ügyfél köteles földhasználatát jogszerűségét igazolni. Ennek a következő sorrend szerinti okiratokkal tehet eleget: (a) földhasználati lap; (b) a családi gazdálkodó ügyfél esetében családi gazdaság alapításáról szóló megállapodás; (c) haszonbérleti szerződés; (d) közös tulajdonban álló, termelési integráció megvalósítása érdekében megkötött alhaszonbérlettel vagy önkéntes cserével érintett földrészleteket használó, továbbá azon ügyfél vonatkozásában, akinek az adott földterületre fennálló használata a földhasználati nyilvántartásba önhibáján kívüli okból nem került bejegyzésre, egyéb használatot igazoló okirat.

Bár a földhasználati nyilvántartásba való bejegyzés tehát nem támogatási feltétel azonban probléma esetében elsődleges szerepet kap. Fontos kiemelni, hogy a haszonbérleti, felesbérleti és részesművelési szerződés hatályosulásához a földhivatal jóváhagyása szükséges, azaz a jóvá nem hagyott szerződés a jogszerű földhasználat igazolására nem alkalmas, mert az hatálytalan. Nem szükséges a földhivatal jóváhagyása

²⁰ 10/2015. (III.13.) FM rendelet 26. §

²¹ 2013-ig a földhasználati nyilvántartásba bejelentett földhasználó minősült jogszerű földhasználónak. Tehát a területre megkötött haszonbérleti szerződés még nem keletkeztetett jogszerű földhasználatot. 29/2012. (III. 24.) VM rendelet 1. § 8. pont.

a tulajdonostársak közötti használati megállapodáshoz, az alhaszonbérleti, valamint a szívességi földhasználati szerződéshez. Ezzel együtt olyan esetekben,²² ahol a jogszerű földhasználat feltételei a 2012-es évben nem álltak fenn, az MVH bevett gyakorlata, hogy a 2013-ban kiutalt és kifizetett határozatait, mint jogszabálysértőt, visszavonja, és visszaköveteli a már megfizetett területi alapú támogatást. Aki ezt a határozatot megfellebbezte, és bevállalta a bírósági eljárást is, és 2014 áprilisáig folyamatban volt a bírósági eljárása, azon személyekre kiterjedt a 61/2009. (V.14.) FM rendelet 81/A §-a.²³ Ezek alapján nem csak az egyszerűsített területi alapú támogatásokra (SAPS) hanem az ez alapján járó termeléshez kötött és termeléshez nem kötött támogatásokra is alkalmazni kell az uniós jog változása alapján megváltozott (könnyített) hazai szabályozást. Ez olyan termelők esetében, akik például NATURA 2000 vagy védett gyepterületen gazdálkodtak a természetvédelmi előírások betartásával, azr jelentette, hogy nem csak a 2007-2013-as időszakban kaphattak jogszerűen agrár-környezetgazdálkodási támogatást, de jogszerűen pályázhattak erre a jogcímre a 2014-2020-as támogatási időszakban is. A magyar jogrendszer azonban a jogerőssé vált visszavonó támogatási határozatok miatt kárt szenvedőket nem kompenzálta.

4.2. Az információk elérhetősége a gazdálkodók számára

A területi alapú támogatásokkal kapcsolatos információk, a jogszabályok szövege, kivonata, és a termelők által elvégzendő feladatok megtalálhatók a kormányzati portálon.²⁴ Ezen felül az ezzel kapcsolatos információkat a gazdák fellelhetik a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara honlapján. Ez a szervezet Magyarországon falugazdász hálózatot tart fenn ahol minden nagyobb körzetben él egy falugazdász, aki a kamarától kapott információk, és internetes hozzáférés alapján segítséget nyújt a gazdáknak a területi alapú támogatások kitöltésében, és benyújtásában is.

4.3. Jogi tanácsadás a kedvezményezettek számára

A jogi keretokről szóló tanácsadás is része az Agrárgazdasági Kamara által nyújtott szolgáltatáscomagnak melyet e szervezet nyújt tagjai részére, E mellett minden eljárásban az Agrárkamara megyei igazgatósága jogsegélyszolgálatot tart fenn, és ennek keretében megbízott ügyvédek is segítenek a kialakult konfliktusok kezelésében.

²² 2007. évi XVIII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 44. § (4)-(7)

²³ E rendeletnek a földhasználatával összefüggő egyes agrártámogatásokra vonatkozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 11/2014. (II.17.) VM rendelettel megállapított 5. § (6) a) pontját az e rendelet hatálybalépésekor folyamatban lévő bírósági felülvizsgálati ügyekben is alkalmazni kell.

²⁴ Földművelésügyi Minisztérium Agrárgazdaságért Felelős Államtitkárság, in: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/agrargazdasagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kap-kozvetlen-tamogatasok-2015-2020> (2015.06.23.)

5. Összefoglalás

A piacsabályozás 2013 utáni rendszere egyszerre alapul a területre vonatkozó uniós rendeleteken, és a magyar egységes agrárpiaci hagyományokon,²⁵ és az agrárpiaci szabályokat is meghatározó ágazati fejlesztési terveken.

A piaci támogatások egyre inkább beépülnek a mezőgazdaságot több éve élethivatásszerűen folytatók jövedelmébe, és egyre kevésbé függenek a piacra dobott termékek áráról. Megvalósult a szétválasztás és a kötelező átcsoportosítás a kapcsolódó támogatások egy része a termeléstől, más részük a területre vonatkozó környezetvédelmi és agrominimum szabályok betartásától függ.²⁶ A piaci támogatások két fontos forrásból valósulhatnak meg. Az KAP piaci támogatásaiból, melyek lehetnek egyes termékpályák zavarai esetén fellépő piaci intézkedések, és a közvetlen termelői támogatások, melyeknél Magyarországon továbbra is az SAPS támogatás marad fenn.²⁷

E mellett az új közvetlen termelői támogatás további jogcímei a zöldítés és a fiatal mezőgazdasági termelők támogatása. A Magyarországon bevezetett önkéntes támogatás formája a mezőgazdasági kistermelők támogatása, és bizonyos termeléshez kötött támogatások. A tagállami költségvetésből az uniós versenyjogi szabályok megsértése nélkül, továbbra is folyósíthatóak az átmeneti nemzeti támogatás jogcímei. Ha azonban ezen jogcímek mellett további támogatások nyújtására is szeretnénk sort keríteni azt csak az uniós versenyjog szabályainak betartásával lehet megtenni.²⁸

A támogatási rendszer új elemei: az átcsoportosítással nyújtható támogatás a hátrányos természeti adottságú területek támogatásai, a fiatal mezőgazdasági termelők támogatásai, a termeléstől függő önkéntes támogatás, és a zöldítés.

A támogatási formákhoz kétfajta megfeleltetési kritériumrendszer kapcsolódik: a jogszabályba foglalt gazdálkodási követelmények, és a jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartása. A megfeleltetési rendszer mellett a támogatás további feltétele az aktív mezőgazdasági termelői státus,²⁹ és a meghatározott minimális területnagyság, legtöbb esetben 1 ha.

²⁵ Prugberger Tamás: *Érdek és érdekegyeztetés a jogban*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002; Szilágyi János Ede: A bor termékpálya, mint az egységes közös piacszerkezet eleme, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 403-423.

²⁶ Szilágyi János Ede: A KAP első pillére: a piacsabályozás, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 385-403.

²⁷ Szilágyi János Ede: A KAP piacsabályozási pillére, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 372-386.

²⁸ Szilágyi János Ede: Versenyjog és vidékfejlesztési támogatások, in: Olajos István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika támogatásának joga: tananyag a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar munkaiügyi és társadalombiztosítási igazgatás szakos hallgatói részére*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 52-62.; Szilágyi János Ede: Feljegyzések az EU új agrár-versenyjogi rendeletéhez, in: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc: Novotni Alapítvány, 2007, 387-395.; Olajos István – Szilágyi János Ede: *Agricultural Competition Law of Hungary*, *European Integration Studies*, 2014/1, 45-56.

²⁹ Csák Csilla: A mezőgazdasági tevékenység végzésének szervezeti és funkcionális keretei, in: Jakubinyi László (szerk.): *Szociális farmok létrehozása Magyarországon*, Miskolc, Szimbiózis Alapítvány, Nyitott Könyv Kiadó, 2015, 162-171.

Az átmeneti nemzeti támogatás csak meghatározott termékek esetén jár. Ezek közül néhánynak nem feltétele a termelés folytatása (dohány, tej) míg másoknál ez a legfőbb feltétel (anyatehén- anyajuhtartás). Ezek egy része az uniós költségvetésből is finanszírozható, mint termeléstől függő támogatás, így ezt a két támogatást és feltételeit össze kell hangolni.

A zöldítésnek 3 fő formája létezik: a termékdiverzifikáció, az állandó legelők fenntartása és az ökológiai célterület fenntartása. Ez utóbbi kiváltására alkalmasak a vidékfejlesztésből támogatható biogazdálkodás és agrár-környezetgazdálkodási programok.

A fiatal gazdák támogatásának a feltétele a 40 évnél fiatalabb életkor, 4 évnél nem hosszabb ideje jogosult SAPS támogatásra, egyéni gazdálkodóként, vagy mezőgazdasági cég vezetőjeként.

A termelő ezen támogatások helyett választhatja a mezőgazdasági kistermelői³⁰ támogatást, melyhez nem kapcsolódik zöldítési kötelezettség, és a megfeleltetési kritériumok betartása. Itt csak 2015-ben van lehetőség belépésre, és ekkor a területével arányosan kap 500-1250 €/év támogatást. Ha 500 €-nál kevesebb járna, a támogatás 500 €. A támogatható összes parcellának el kell érnie az 1 ha területet, és a kistermelőnek mezőgazdasági tevékenységet kell folytatnia.

³⁰ Hornyák Zsófia – Csák Csilla: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus: 14., Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014, 139-158.; Nagy Zoltán: Az agrárium adójogi szabályozása, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 315-334.

Csilla CSÁK* – Bianka Enikő KOCSIS** – Anikó RAISZ***
Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of
the agricultural land structure****

1. The new rural development period of the EU 2014-2020 and the maintenance of rural communities

After a long negotiation, the Rural Development Programme of Hungary pertaining to the 2014-2020 period was approved by the European Commission in August of 2015. The Rural Development Programme (RDP)¹ exercises the priorities determined by the European Regulation.²

According to this, the following support orientations and resource proportions are contained in the Rural Development Programme (Operational Programme): (a) Promotion of knowledge transfer and innovation in the field of agriculture, forestry and rural areas 3%; (b) Improving the capacity of existence of agricultural holdings and raising competitiveness in all of the regions and in case of all types of agricultural production, additionally promoting innovative farm technologies and sustainable

* PhD associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Civil Sciences, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

** PhD student, Deák Ferenc Law Graduate School, e-mail: kocsis.bianka7@gmail.com

*** PhD assistant professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of European and International Law, Department of International Law, e-mail: raiszaniko@yahoo.com

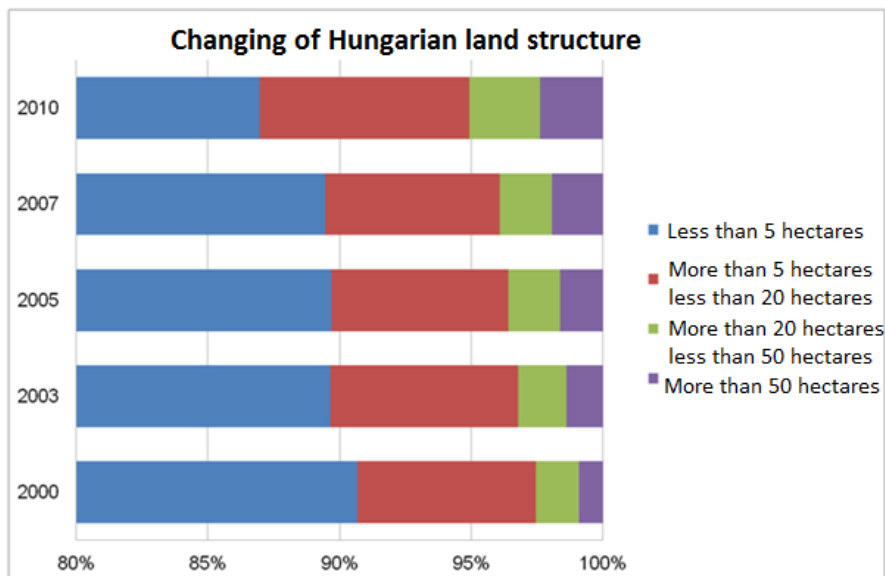
**** This research was (partially) carried out in the framework of the Center of Excellence of Mechatronics and Logistics at the University of Miskolc.

¹ Olajos István: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 14.; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2012/2. 423-433.; Csák Csilla: A támogatások intézményrendszere, in: Olajos István (edit.): *A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009, 50-68.; Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts - Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 31-42., Csák Csilla: The Hungarian National Report on the legal forms of agricultural undertakings, with attention to traditional and industrial cultivation, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 21-24.; Csák Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései, in: Olajos István (edit.) *Videkfejlesztési politika támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 120-166.; Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: *Legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise: National report of Hungary, European Congress on Rural Law*, CEDR Congress 2013 Lucerne, 1-18.; Szilágyi János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodó tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 3-20., Horváth Gergely: A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozási és metszete a magyar jogrendszerben, *Allam- és Jogtudomány*, 2007/2, 333-355.; Horváth Gergely: A vegyes szakjogok vegyülete, az agrár-környezetvédelmi jog legfontosabb alapkategóriái, *Jogtudományi Közlemény*, 2008/2, Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 187-197.

² Regulation (EU) no 1305/2013 of the European Parliament and of the Council

management of forests 42%; (c) Promoting the organisation of the food chain, including the processing and marketing of agricultural products, animal welfare, and risk management in agriculture 3%; (d) Restoring, preserving and improving ecosystems that are related to agriculture and forestry 26%; (e) Promoting resource efficiency and the shift towards a low carbon economy which resists to the effects of climate change in the agricultural, food and forestry sectors 5%; (f) Promoting social inclusion, poverty reduction and economic development in rural areas 17%.

The highest achievement of the Rural Development Programme³ is to emphasize the significant development of small and medium-sized entrepreneurships and family farms instead of large farms. It means that in the new period, these entrepreneurships will get 80% of project resources. The global resource of the RDP is 1300 billion HUF – including the national co-financing and the single area payment transferring from large holdings. The most important objective of the RDP is to preserve rural workplaces and to create new workplaces. For this reason, the development of micro, small and medium-sized entrepreneurships and family farms with significant employment potential is in the focus of the Programme, namely with special support of the labour-intensive sectors, especially animal production, gardening, and food processing.



³ See more in connection with the topic of rural development: Szilágyi János Ede: Köztestületek az agrár- és vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 265-296.; Szilágyi János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (edit.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 355-371.

Beside family farms, new young agricultural producers will be one of the greatest winners of the new support period.⁴ The Government helps the qualified, young farmers with separated amounts, higher support intensity and within the frame of a special thematic sub-programme. 38 billion HUF is available for establishing new agricultural entrepreneurship, and further 40 billion HUF is disposable to support investments of young and qualified agricultural specialists. (Generational change in agriculture!)

The European Commission, upon strict conditions, but made it possible to promote new investments in irrigation aiming at raising the scale of irrigated areas (54 billion HUF), and for investments in agriculture, food industry, and forestry to get extremely high, more than 40% of the RDP resources.

75 billion HUF will be available for the modernization of existing and the creation of new animal husbandry farms as well as for procuring machines necessary for stock-raising. 72 billion HUF will be available for the horticultural sector for creating plantations and greenhouse gardening, technological upgrading of extant horticultures.

A significant part of investment resources serve the energy efficiency, and the promotion of using renewable energy. With this not only the concerned sectors' competitiveness could be raised, but also their greenhouse gas emission and – mostly imported – fossil energy dependence could be reduced.

The Prime Minister's Office formed a uniform procedure in each Operational Programme – it helps the process of tendering and the consumption of sources. For this reason, applications may be attended by less administration in the future.

2. Specific topic: cross-border acquisitions and acquisitions by non-agricultural capital of agricultural land

In Hungary, 35% of the National Assets belong to natural resources, 75% of which consists of land – hence, 26% of the general National Assets are land. While some elements of National Assets could be increased, the land, as a special natural resource could not be increased. The field size of Hungary is: 9.303.000 hectares. Regulation of ownership and usage of arable land concerns 80% of lands.⁵

⁴ Hegyes Péter: Links Between Rural Development and Direct Payments based on the “CAP Reform” of 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 47.

⁵ Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák Csilla (edit.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2007, 108-117.; Horváth Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi” hatálya, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 209-229.; Pánovics Attila: A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 419-431.

The land structure of Hungarian agriculture has a dual nature. On the one hand, there are a few joint large holdings and some cooperative large holdings operating with large areas, on the other hand, there are small farms – with smaller land size – based on the direct work of family members balancing on the edge of viability.⁶ By the examination of the ownership structure, it could be determined, that arable land is owned by: natural persons 67%, public ownership 26%, cooperative and corporate companies 3%, other 3%.

Speculative, illegal transactions, which are basically null and void contracts – e.g. in case of arable land purchased under the name of stooges – are hard to trace legally, because none of the parties is interested in terminating the contract. Speculative transactions are divided to two main categories: (a) so-called fraudulent contracts⁷ (illegal transactions aiming at evading the land acquisition rules), which are normally false transactions having appeared numerously after the Act of 1994 on Arable Land, which excluded foreigners from land acquisition. (b) contracts which are null and void because of other legal aspects (illegal transactions aiming at acquiring some advantages – e.g. evasion of pre-emption right).

Achievements of the Courts in this field are shown by the fact that in 11 years only in one case did they manage to reveal a fraudulent contract. Due to the nature of fraudulent contracts, only estimated data are available about the number of the transactions and the size of arable land concerned. In Hungary, seven hundred thousand – one million hectares of arable land may have ‘foreigner owners’ or

⁶ Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part II, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/10, 3-9.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part III, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/11, 10-17.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136.; Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 151-176.; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2013, 55-77.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 101-102.; Bobvos Pál: A szerződésen alapuló földhasználati jogok, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 37-49.; Bobvos Pál: *A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása*, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica, 3. füzet, 2004; Bobvos Pál: A földhaszonbérlet, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása, in: Tóth Károly (edit.): *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2002, 55-79.; Bobvos Pál: *A birtokrendezés szükségessége a gazdaságos és ésszerű mezőgazdasági termelés tükrében*, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica, 2. füzet, 1998; Bobvos Pál: A termőföld árumozgásának változásai, *Magyar Jog*, 1989/9, 779-786.; Bobvos Pál: A magánszemélyeket érintő termőföld-tulajdonszerzési korlátozások, *Magyar Jog*, 1988/7-8, 636-646.

⁷ Act VII of 2014 on Exposure and Prevention of Legal Transactions Aiming at Evasion of Laws Limiting Acquisition of Ownership or Usage of Arable Land (shortly called Act on Fraudulent Contracts) determines special rules on null and avoid arable land transactions or shortly on fraudulent contracts. This includes contracts on ownership acquisition and usage obligations, contract terms, and all of the legal transactions related to.

‘foreigner users’ by the help of fraudulent contracts and illegal transactions. Their number probably has not increased since 2004, when Hungary joined the EU – because, due to the accession, foreigners (a.k.a. citizens of the Member States) may, under special rules, acquire arable land ownership by fulfilling certain conditions. Characteristically, speculative arable land ownership acquisitions were intended by Member State citizens. These transactions may concern up to 20% of arable lands and may mean hundreds of transactions. Fraudulent contracts have been criminalized on 1st July 2013. Up to this time, the concerned parties could reveal their concluded – illegal – agreements freely, without sanctions, however after this time they could be punished by a penalty of one to five years of imprisonment.⁸

2.1. Effective Hungarian legal institutions preventing speculative transactions from coming into existence and force

Effective Hungarian legal institutions preventing speculative transactions from coming into existence and force:⁹ (a) arable land ownership and usufruct may be acquired only upon approval of the competent authority, local land committees¹⁰ have a veto right in case of ownership acquisition; (b) farmer status¹¹ – professional farming;

⁸ Olajos István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásáról, *Napi Jogász*, 2002/4, 7-12.; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzés területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.; Olajos István: A haszonbérleti szabályozás árnyoldalai, *Magyar Jog*, 2001/2, 21-24.; See more in connection with pre-emption and first refusal for lease rights: Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXII*, Miskolc, 2004, 393-403.

⁹ From 15 December 2013, the Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land (Act on Transactions of Land) regulates not only the criteria of becoming a farmer and the rules of land ownership acquisition and usage, but it also sets certain sanctions in case of concluding an agreement without observing the rules of this Act. Act CCXII of 2013 (Act on Land), which is a supplement of the Act on Transactions of Land, also stipulates details concerned to the monitoring of observance of the conditions and limitations of arable land ownership acquisition, and to regulatory use. Act VII of 2014 was promulgated on 11 February 2014, which is about exposure and prevention of legal transactions aiming at evasion of laws limiting acquisition of ownership or usage of arable land. There is a facts in the Act C of 2012 (Criminal Code) too, which regulates illegal acquisition of arable land as a crime.

¹⁰ See more in connection with local land committees: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A helyi földbizottságok szerepe a mezőgazdasági földek tulajdon-átruházási eljárásában, *Óstermelő*, 2014/5, 8-9.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás* 2014/7, 53-55.

¹¹ Act CXXII of 2013 5. § 7. ‘farmer’ shall mean any domestic natural person or EU national registered in Hungary, who has a degree in agricultural or forestry activities as provided for in the decree adopted for the implementation of this Act, or, in the absence thereof, who: (a) has been verifiably engaged in the pursuit of agricultural and/or forestry activities, and other secondary activities in his/her own name and at his/her own risk in Hungary continuously for at

(c) personal farming obligation – prevention of speculative land acquisition (aiming at capital income instead of farming); (d) ranking of holders of pre-emption and first refusal for lease rights¹² tends from inside to outside – gradual restructuring of estates; (e) land acquisition and possession limits; (f) a paper-based document with certain security requirements is needed to transfer arable land ownership or to set out in writing any other legal transaction concerning arable land ownership; (g) act on land property self-declaration and land use registration;¹³ (h) agricultural administration body keeps an official public register of farmers, agricultural producer organizations, and centres of agricultural holdings; (i) examination by the public prosecutor, bringing action for the annulment of a contract, extended sphere of authority to make proposals (e.g. acquisition of concerned land by the State); (j) the Criminal Code regulates illegal acquisition of arable land as a separate facts; (k) limitation of acquisition of ownership or usage of arable land by legal persons.

According to Act CXXII of 2013 10§ (1), Ownership of land may be acquired by domestic natural persons and EU nationals.

(2) Domestic natural persons and EU nationals, other than farmers, may acquire the ownership of land if the size of the land in their possession does not exceed one hectare together with the land proposed to be acquired (except for transactions between close relatives and land acquisition aiming at recreation).

11§ (1) By way of derogation from Section 10, ownership of land may be acquired – in the interest of enforcing the landholding policies provided for in the Act on the National Land Fund, and for the implementation of public benefit employment programs or any objective of public interest – by the State and also by the legal persons specified in Subsection (2) in the cases and under the conditions provided for in Subsection (2).

(2) Ownership of land may be acquired: (a) by a listed church, or the internal legal entities thereof, under a maintenance or life-annuity agreement or an agreement for providing care, or a contract of gift, and also by testamentary disposition; (b) by a mortgage loan company, subject to the limits and for the duration provided for in the Act on Mortgage Loan Companies and Mortgage Bonds; (c) by the municipal government of the community where the land is located, or the Budapest district

least three years, and has verifiably produced revenue by such activities, or revenue did not materialize for the – completed – agricultural or forestry investment project has not yet turned productive, or (b) verifiably holds membership for at least three years in an agricultural producer organization in which he/she has at least a 25 per cent ownership share, and who personally participates in agricultural and forestry operations, or in agricultural and forestry operations and the related secondary activities.

¹² See more: Olajos István: Az elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásának speciális szabályai a földforgalomban, in: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Leszkóven László– Pusztahelyi Réka (edit.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2015, 375-386.

¹³ According to the Act on Transactions of Land, land users registered in the land use registration had to supply data to the real estate authority (Land Office) until 30 March 2013. If someone do not fulfil this obligation until the deadline, he will get a fine. Since 1 January 2013 land users have to report the usage of any arable land, agricultural, forestry land within the limits of a settlement (except for forests), without reference to the size of the area, to the Land Office.

government where applicable (hereinafter referred to collectively as municipal government) for the implementation of public benefit employment programs and for urban development purposes.

The size of land that may be acquired by a farmer may not exceed 300 hectares (land acquisition limit). The size of land that may be held in possession by a farmer or an agricultural producing cooperative¹⁴ may not exceed 1,200 hectares, including the size of land already held in possession (land possession limit). In the case of operators of animal farms and producers of seeds for varieties of agricultural and horticultural plant species, the land possession limit shall be 1,800 hectares (preferential land possession limit).

2.2. Practice of the European Court of Justice

EU Laws do not regulate the ownership of agricultural land directly, however, the judicial practice formed by the principles of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) sets frames and orientations for the legislation and implementation of laws. Among the general principles of law, prohibition of discrimination, free movement of persons (including freedom of establishment), free movement of capital, etc. could be underlined. According to the above mentioned, ownership acquisition could only be limited by public interest admitted by the EU practice. E.g. retention of rural population, forming viable economic units, and prevention of speculative land purchasing could be admitted as public interest.¹⁵ In order to realize the public interest, several instruments can be applied, which have to be in proportion with the public interest and non-discriminatory. According to the practice of the European Court of Justice, several models have been created by the Member States related to the implementation and application of these instruments, as well as the

¹⁴ Act CXXII of 2013: 5. § 'agricultural producer organization' shall mean a legal person or unincorporated organization established in any Member State and registered by the agricultural administration body under the conditions set out in the decree adopted for the implementation of this Act, (a) where (aa) the organization is engaged in the pursuit of agricultural, forestry activity or secondary activity, as its basic activity, for at least three years continuously, prior to the transaction in question, (ab) more than half of the organization's net annual sales revenue is from agricultural, forestry activity and/or secondary activity, and (ac) at least one executive officer or manager of the organization performs agricultural, forestry activity or secondary activity having regard to its membership in the organization, and has a degree in agricultural or forestry activities as provided for in the decree adopted for the implementation of this Act, or at least three years of work experience verified by the agricultural administration body; or (b) that is construed as a newly established agricultural producer organization;

¹⁵ Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 11.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc Novotni Kiadó, 2010, 187-197.; Nagy Zoltán: *A mezőgazdasági tevékenységet végzők adójogi szabályozása egyes jövedelemadóknál*, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Miskolc University Press, Tomus XXIII/2, 2005, 333-349.

determination of frames and legal examination thereof.¹⁶ Among the instruments and limitations, there are certain effective solutions, like local residence, qualification requirements, approval of the competent authority¹⁷ or law-based right of pre-emption, etc. Certainly, the Member States sometimes violate the principles of proportionality and legal certainty, which are ranked as incompatible restrictions by the ECJ.¹⁸

The European Commission has started a general examination related to the regulation of the Member States (including Hungary) on the ownership and usage of agricultural lands. From the point of view of the European Law, the land policy¹⁹ margin of the Member States has several uncertainties. Inter alia, this uncertainty could originate in a Member State policy supported by the practice of the ECJ, which – being in harmony with the objectives of Common Agricultural Policy, and tending to the equity-based distribution of agricultural lands,²⁰ mitigation of speculative pressure and retention of rural population – necessarily raises the irreconcilability of the applied measures with the economic freedoms.

According to the practice of the European Court of Justice,²¹ a land policy, which, through an equity-based distribution of agricultural lands, supports the formation of viable small and medium-sized estates and their maintenance, is in harmony with the objectives of the Common Agricultural Policy related to raising the standard of living of agricultural farmers.

¹⁶ Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6., 7-16.; Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 13-24.; Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában, *Notarius Hungaricus*, 2012/2; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételeinek bírálata, *Magyar jog*, 2011/3, 152-159.; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.; Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó "moratórium" lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.

¹⁷ Case C-213/04 Ewald Burtscher v. Josef Stauderer [2005] ECR I-10309.

¹⁸ For example, in the case ECJ, C-370/05, according to point 44, the residence requirement, particularly since it is coupled in this case with a condition that residence shall be maintained for eight years, to which the acquisition of agricultural properties of less than 30 hectares is made subject by the national legislation at issue in the main proceedings, does not appear to be a measure which is proportionate to the objective pursued and therefore constitutes a restriction to the free movement of capital; See furthermore: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 110-111.; Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/9, 48-60

¹⁹ Land policy means rules and objectives made by the Member States related to the ownership and usage of agricultural arable lands.

²⁰ Case C-452/01 Margarethe Ospelt and Schössle Weissenberg Familienstiftung, reference to the Court for a preliminary ruling: Verwaltungsgerichtshof – Austria [2003] ECR I-09743

²¹ Case C-452/01 Margarethe Ospelt and Schössle Weissenberg Familienstiftung, reference to the Court for a preliminary ruling: Verwaltungsgerichtshof – Austria [2003] ECR I-09743

Having examined the new practice of the European Court of Justice,²² we have concluded that even though the retention of local residence could be admitted by the European Law as a public interest, the applied measures fail when coming to the filter of proportionality. Compared to the old Member States (and their local agricultural producers), the intention of the new Member States (and their agricultural producers) related to the creation of viable estates distributed on the basis of equity becomes significantly difficult due to the application of European Law, which eventuates de facto distinct consideration, margin beside the de iure equal treatment.

2.3. Examining the legal recourse exclusively from the point of Procedural Law, we would like to emphasize three regulatory orientations and special regulations

Land cases may mean several procedures, so it is used as a generic term. It includes all the legal disputes rising in connection with the ownership and usage of lands. Legal disputes may evolve according to several legislative provisions, and may be related to several fields of law, e.g. with a character of Civil Law (e.g. accomplishment of a sales contract, annulment), public administration (e.g. question related to the official procedure), or Criminal Law (e.g. illegal acquisition of agricultural and forestry land).

Ad (1) The Act on Fraudulent Contracts (2014) has equally extended the sphere of the authority of prosecutors. On the one hand, the sphere of authority (right of data acquisition, access, and management) of prosecutors has been extended in connection with exposing illegal transactions related to arable lands, on the other hand, their right to bring action for the annulment of a contract has also been supplemented.

Ad (2) Civil Procedure Law sets special regulations on trials related to the annulment of land transactions. Without reference to the value of the case of action, regulations related to priority actions shall be applied and under the whole session of the litigation all the rules of extraordinary procedure shall be observed.

Within 8 days, the real estate supervisory authority and the forestry authority are obliged to take measures in order to register the status according to the judgement into the real estate register, the land use register and the register of foresters.

In civil cases, the Courts make decisions not only about the claims related to the annulment of contracts, cases are much diversified. In the case of land cases, Courts make decisions related to demands and claims derived from contracts, furthermore, they deal with actions for damages, compensation, etc. On the contrary, Administrative and Labour Courts in land cases decide about the re-examination of administrative decisions.

Ad (3) There are several legal options to enforce the rights protected by the law. The instrument of enforcement depends on the character of the claim, however, in certain cases several instruments could be applicable at the same time, the application of which depends on the choice of the eligible person. Optional ways of legal recourse

²² Joined cases C-197/11 *Eric Libert and others v. Gouvernement flamand* (C-197/11) and *All Projects & Developments NV and others v. Vlaamse Regering* (C-203/11) [2013]

are e.g. the followings:²³ (a) settlement in an out-of-Court procedure and in litigation (including e.g. mediation in civil or criminal cases, official mediator); (b) administrative procedure; (c) Court procedure (Constitutional Court, International Court, European Court of Justice, Court, Arbitration); (d) special options for dispute settlement (alternative conflict management, conciliation, etc.)

Arbitration procedure related to land cases could be examined from three aspects: (a) arbitration procedure could be proposed under the general rules of arbitration procedures; (b) in principle, in land cases arbitration procedure²⁴ is not allowed in connection with disputes about lands related to the National Assets; (c) 'privileged exclusivity': only Arbitration courts assigned in law shall make decisions in case of arbitration procedures. According to the statutory authorization, the general arbitral tribunal operating next to the Hungarian Agro-, Food Economy and Rural Development Chamber has exclusivity in two cases: on the one hand, it has exclusive jurisdiction in disputes related to agricultural activities, on the other hand, only the arbitral tribunal operating next to the Hungarian Agro-, Food Economy and Rural Development Chamber shall be selected in contracts related to the right of ownership and usage of arable lands. Terms derogating this are null and avoid.²⁵

²³ See furthermore: Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (edit.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 241-253. See as curiosity about the relevant parts of Inter-American Human Rights System: Raisz Anikó: Az emberi jogok fejlődése az Emberi Jogok Európai és Amerikaiközi Bíróságának kölcsönhatásában, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 146.; See more in connection with the two court systems: Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-7., Hornyák Zsófia – Csák Csilla: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek, in: Szabó Miklós (edit.), *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium, Tomus 14.*, Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014., 139-158.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A jogviták rendezésének eljárási kérdései a földforgalom körében: (Választott) bírósági keretek, *Östermelő*, 2014/4, 5-7.

²⁴ The Act on Arbitration (4. §) and the Act CXCVI of 2011 on National Assets 17. § Section (3) generally set the cases when arbitration procedure is not allowed. "No arbitration – either ad hoc or permanent, with place (seat) either in Hungary or outside Hungary - may take place in the procedures regulated in Chapters XV to XXIII of the Code of Civil Procedure (CCP), furthermore in cases where the subject-matter of the legal dispute belongs to national property falling within the Act No. CXCVI of 2011 on National Property, being on the territory within the borders of Hungary, and any right and claim related to it, respectively, as well as in cases where an act excludes the settlement of a legal dispute in the framework of arbitration." „The national wealth existing within Hungary's borders is governed by a civil law contract, which states that disputes concerning the national wealth are governed exclusively by the Hungarian language and application of Hungarian law, and in case of legal disputes – not including arbitration – Hungarian courts have exclusive jurisdiction. Furthermore, the contract states that in legal disputes concerning those in charge of the national wealth, arbitration proceedings cannot be stipulated.”

²⁵ See furthermore: Mikó Zoltán: A nemzeti vagyon részét képező termőfölddel való gazdálkodás egységes rendjének kialakítási lehetőségei, *Gazdaság és Jog*, 2004/4, 22-27.; Mikó Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, *Gazdaság és Jog*, 2004/12, 21-24.; Mikó Zoltán: Termőföld, mint hitelfedezet, *Gazdaság és Jog*, 2003/4, 16-21., Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság

3. Summary

Status and development orientations of the land structure are determined by substantive and procedural law concerning the ownership and usage of agricultural lands (holding), and, furthermore, by the agricultural financing and rural development priority connected to the target-device system of agricultural policy. Although the two areas are closely linked, they concentrate on partially distinct problems and focus points. Objectives of the Common Agricultural Policy are (a) viable food production, (b) sustainable farming with natural resources, and (c) equal development of rural areas. 38 per cent of the EU budget will be expended for these objectives during the 2014-2020 term. Two-thirds of the sources getting to Hungary promote Pillar I (direct payments, market measures), and one-third of them promotes Pillar II (rural development programme).

Regulation on the framework, ownership and usage relations of the land structure tries to settle the dominant problems. In this regard, the determination of persons acquiring rights, and the framework and method of the acquisition of rights must be mentioned. Orientation of the new regulation (from 2014) is the formation of a viable land structure and the maintenance of the rural population. In our country, there are two adverse processes relating to the land structure: on the one hand, fragmentation, and, on the other hand, land concentration. However, the two adverse processes strengthen each other. Strengthening the formation of the *sui generis* succession order as well as the young farmers dealing with agricultural act professionally and with habitual residence may have positive effects on the processes.

In our country, measures limiting the right acquisition can be divided into two groups. On the one hand, there are legal institutions which could also be found in the former regulation, nevertheless, with a different regulatory scope (e.g. the right of pre-emption, etc.), on the other hand, certain new legal institutions have been established (e.g. the approval of the authority, etc.).

Member State regulations particularly outline the strict regulation of the right acquisition options. However, the land policy margin of the Member States has several uncertainties from the point of view of the European Law. These uncertainties could *inter alia* arise from the circumstance that a Member States' policy which, being in harmony with the objectives of the Common Agricultural Policy, is supported by the practise of the Court, and which aims at the equitable distribution of agricultural lands, the release of the speculative pressure and the maintenance of the rural population – necessarily raises the irreconcilability of the applied measures with the economic freedoms.

versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.

According to the practice of the Court of Justice of the European Union, a land policy which promotes and maintains the formation of small and medium sized lands via equitable distribution of agricultural areas, is in harmony with the objectives of the Common Agricultural Policy relating to increasing the quality of living of agricultural producers.

By analysis of the new practice of the Court of Justice of the European Union, we concluded that although the maintenance of local communities could be perceived as a public interest by the European Law, the applied measures fail on the proportionality test. Compared to the old Member States (and their local agricultural producers), the intention of the new Member States (and their agricultural producers) related to the creation of viable estates distributed on the basis of equity becomes significantly difficult due to the application of the European Law, which eventuates de facto distinct consideration, margin beside the de iure equal treatment.

Csák Csilla* – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó*****
Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági
birtokstruktúra szemszögéből****

1. Az EU 2014-2020 időszakra vonatkozó új vidékfejlesztési időszaka, és a helyi közösségek megtartása

Az Európai Bizottság – hosszas egyeztetést követően – 2015. augusztus hónapban jóváhagyta Magyarország 2014-2020 időszakra vonatkozó Vidékfejlesztési Programját. A Vidékfejlesztési Program (VP) az uniós rendeletben¹ meghatározott prioritásokat érvényesíti.²

Ennek megfelelően az alábbi támogatási irányok és forrásarányok határozhatók meg a Vidékfejlesztési Program (Operatív Programon) belül: (a) A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben 3%; (b) A mezőgazdasági üzemek életképességének javítása és a versenyképesség fokozása

* PhD egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

** PhD hallgató, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, e-mail: kocsis.bianka7@gmail.com

*** PhD egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet, Nemzetközi Jogi Tanszék, e-mail: raiszaniko@yahoo.com

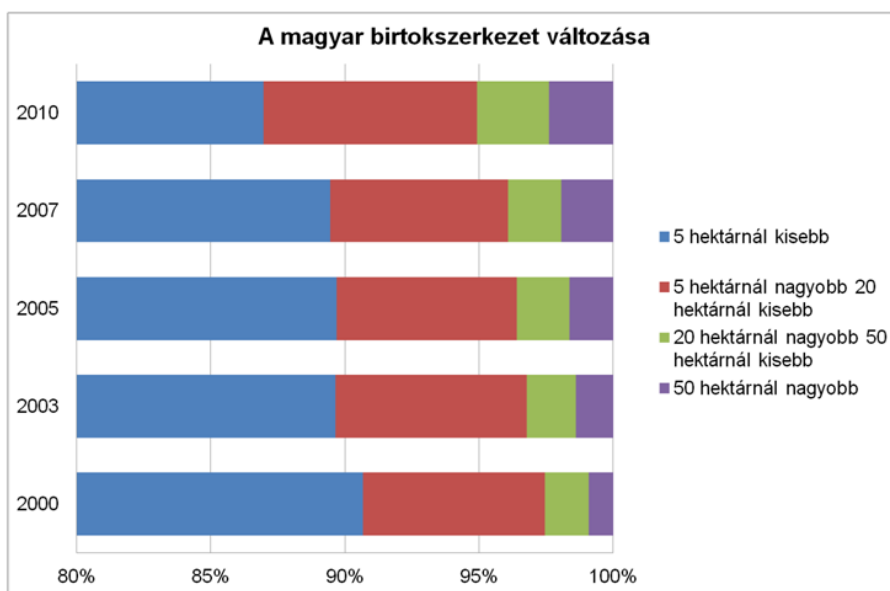
**** A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

¹ 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet

² Olajos István: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 14.; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2012/2. 423-433.; Csák Csilla: A támogatások intézményrendszere, in: Csák Csilla – Olajos István – Szilágyi János Ede – Olajos István (szerk.): *A gazdasági és társadalmi kohézió politikája az Európai Unióban és Magyarországon*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2009, 50-68.; Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts - Hungarian National Report, *Agrár- és Környezetjog*, 2008/5, 31-42., Csák Csilla: The Hungarian National Report on the legal forms of agricultural undertakings, with attention to traditional and industrial cultivation, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 21-24.; Csák Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései, in: Olajos István (szerk.) *Videkfejlesztési politika támogatásának joga*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 120-166.; Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: *Legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise: National report of Hungary, European Congress on Rural Law*, CEDR Congress 2013 Lucerne, 1-18.; Szilágyi János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodó tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/8, 3-20., Horváth Gergely: A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozási és metszete a magyar jogrendszerben, *Állam- és Jogtudomány*, 2007/2, 333-355.; Horváth Gergely: A vegyes szakjogok vegyülete, az agrár-környezetvédelmi jog legfontosabb alapkategóriái, *Jogtudományi Közlemény*, 2008/2, Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 187-197.

valamennyi régióban és a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében, valamint az innovatív gazdálkodási technológiák és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása 42%; (c) Az élelmiszerlánc szervezésének – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – az előmozdítása 3%; (d) A mezőgazdasággal és az erdőszettel kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása 26%; (e) Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszeripari és az erdőszeti ágazatban 5%; (f) A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben 17% .

A Vidékfejlesztési Program³ legnagyobb eredménye, hogy a nagygazdaságok helyett a kis és közepes vállalkozások, családi gazdaságok kiemelt fejlesztését helyezi a középpontba. Ez azt jelenti, hogy a beruházási források 80%-át az új időszakban már ezek a vállalkozások fogják kapni. A VP összforrása – a nemzeti társfinanszírozással és a nagyüzemekről átcsoportosított területalapú támogatással együtt – mintegy 1300 milliárd Ft. A VP legfontosabb célja a vidéki munkahelyek megőrzése és új munkahelyek teremtése. A program középpontjában éppen ezért a jelentős foglalkoztatási potenciállal rendelkező mikro-, kis- és középvállalkozások, családi gazdaságok fejlesztése áll, mégpedig a munkaigényes ágazatok, különösképpen az állattenyésztés, a kertészet, valamint az élelmiszer-feldolgozás kiemelt támogatásával.



³ A vidékfejlesztés témaköréről lásd bővebben: Szilágyi János Ede: Közttestületek az agrár- és vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 265-296.; Szilágyi János Ede: A támogatások rendszere az agráriumban és a vidékfejlesztésben, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 355-371.

A családi vállalkozások mellett az új támogatási időszak egyik legnagyobb nyertesei a fiatal, pályakezdő gazdálkodók lesznek.⁴ A kormány elkülönített összegekkel, nagyobb támogatási intenzitással és külön tematikus alprogram keretében segíti a képzett, ifjú gazdákat. Új mezőgazdasági vállalkozás létrehozására 38 milliárd forint áll rendelkezésre, ezen felül közel 40 milliárd forint fordítható a fiatal és képzett mezőgazdasági szakemberek beruházásainak támogatására. (Generációváltás a mezőgazdaságban!)

Az Európai Bizottság, szigorú feltételek mellett, de lehetőséget adott az öntözött területek növelését célzó új öntözési beruházások támogatására (mintegy 54 milliárd Ft), valamint arra, hogy a mezőgazdasági, élelmiszeripari és erdészeti beruházások kiemelkedően magas, több mint 40 százalékkal részesedjenek a VP forrásaiból.

A meglévő állattenyésztő telepek modernizációjára, újak létesítésére, ill. az állattenyésztéshez szükséges gépek beszerzésére mintegy 75 milliárd Ft fog jutni. Ültetvények, üvegházak kertészet létesítésére, a meglévő kertészetek technológiai korszerűsítésére a kertészeti ágazatnak 72 milliárd Ft fog a rendelkezésére állni.

A beruházási források egy jelentős része energiahatékonyságot, a megújuló energiák használatának támogatását szolgálja. Ezzel nemcsak az érintett ágazatok versenyképessége növelhető, hanem csökkenthető az üvegházhatású-gáz kibocsátásuk és a – többnyire importált – fosszilis energiafűggőségük is.

A pályázatátás folyamatát és a források felhasználását segíti, hogy a Miniszterelnökség egységes eljárásrendet alakított ki az egyes operatív programokban. Ennek köszönhetően a pályázás várhatóan kevesebb adminisztrációval jár majd a jövőben.

2. Kiemelt téma: Mezőgazdasági földek tulajdonjogának határon átnyúló megszerzése, valamint a mezőgazdasági földek nem mezőgazdasági tőke általi megszerzése

Magyarországon a nemzeti vagyon 35%-a a természeti erőforrások körébe sorolható, amelyből a föld 75%-ot tesz ki, tehát a teljes nemzeti vagyon 26%-a. Míg a nemzeti vagyon egyes elemei bővíthetők, növelhetők, addig a föld, mint sajátos természeti erőforrás nem bővíthető. Magyarország földterülete: 9.303.000 ha. A földtulajdoni és használati szabályozás a földterület 80-át érinti.⁵

A magyar mezőgazdaság birtokszerkezete duális jellegű. Egyrésztől kevés számú, nagy területtel rendelkező társasági illetve kisebb számban szövetkezeti formában működő nagyüzemek, másrésztől az életképesség küszöbén egyensúlyozó

⁴ Hegyes Péter: Links Between Rural Development and Direct Payments based on the “CAP Reform” of 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 47.

⁵ Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2007, 108-117.; Horváth Gergely: Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi” hatálya, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 209-229.; Pánovics Attila: A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 419-431.

kisebb birtokméretű – a családtagok közvetlen munkavégzésén alapuló – kisgazdaságok együttes jelenléte jellemzi hazánk mezőgazdaságát.⁶

A tulajdonszerkezet vizsgálata során megállapítható, hogy a föld: természetes személyek tulajdonában 67%, állami tulajdonban 26%, szövetkezetek, gazdasági társaságok tulajdonában 3%, egyéb tulajdonban 3% áll.

A spekulatív, jogellenes ügyletek, amelyek alapvetően semmis szerződések – például a strómanok nevére vásárolt termőföld esetén –, jogilag nehezen nyomon követhetők, mert egyik szerződő félnek sem állt érdekében felrúgni a megkötött megállapodást.

A spekulatív ügyleteket két főcsoportra oszthatjuk: (a) un. zsebszerződések⁷ (a földszerzés jogszabályi kijátszására irányuló jogellenes ügyletek), amelyek általában színlelt szerződések, amely tömegesen a külföldiek földszerzését kizáró 1994. évi termőföld törvény után jelent meg. (b) Egyéb jogi jelleg miatt érvénytelen szerződések (valamely előny megszerzése érdekében kötött jogellenes ügyletek (pl. elővásárlási jog kijátszása)

A bíróságok ilyen téren elért eredményeit az is mutatja, hogy 11 év alatt, mindössze egyetlen esetben sikerült zsebszerződést felderíteni. A zsebszerződések jellegük miatt az ügyletek számát és az érintett földterületek nagyságát tekintve csak becslést lehet adni a rendelkezésre. Magyarországon mintegy hétszázezer-egymillió hektárnak lehet külföldi tulajdonosa vagy külföldi használója a zsebszerződések és az

⁶ Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part II, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/10, 3-9.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – part III, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/11, 10-17.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136.; Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 151-176.; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 55-77.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2013/15, 101-102; Bobvos Pál: A szerződésen alapuló földhasználati jogok, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 37-49.; Bobvos Pál: *A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása*, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 3. füzet, 2004; Bobvos Pál: A földhaszonbérlet, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása, in: Tóth Károly (szerk.): *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2002, 55-79.; Bobvos Pál: *A birtokrendezés szükségessége a gazdaságos és ésszerű mezőgazdasági termelés tükrében*, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica et Politica*, 2. füzet, 1998; Bobvos Pál: A termőföld árumozgásának változásai, *Magyar Jog*, 1989/9, 779-786.; Bobvos Pál: A magánszemélyeket érintő termőföld-tulajdonszerzési korlátozások, *Magyar Jog*, 1988/7-8, 636- 646.

⁷ A termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szóló 2014. évi VII. törvény (röviden: zsebszerződésekről) speciális rendelkezéseket állapít meg a semmis földügyletekkel, vagy röviden a zsebszerződésekkel kapcsolatban. Ebbe a körbe tartoznak a tulajdonszerzésre és használati kötelekre irányuló szerződések, szerződési kikötések, és a hozzá kapcsolódó valamennyi jogügylet.

illegális ügyletek segítségével. Vélhetően számuk jelentősen nem emelkedett 2004 évet követően, amely Magyarország uniós csatlakozása során a külföldiek (ezen belül a tagállami állampolgárok) eltérő szabályok szerint, de bizonyos feltételek esetén már szerezhettek földtulajdont. A spekulatív földtulajdon szerzések dominánsan a tagállami állampolgárok jogszerzésére irányult. Ezek az ügyletek a földek 20%-át érinthetik és százas nagyságrendű ügyletszámot jelenthetnek. A zsebszerződések büntetőjogi szabályozása 2013. július 1-jén lépett hatályba. Eddig az időpontig az érintettek szabadon, jogkövetkezmények nélkül feltárhatták a megkötött – jogellenes – megállapodásokat, ezt követően azonban egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel kell szembenéznük.⁸

2.1. Spekulatív ügyletek létrejöttét és hatályosulását megakadályozó hatályos jogintézmények a magyar jogban⁹

Ezek a következők lehetnek: (a) a földtulajdon, valamint használati jogosultság szerzésének hatósági engedélyezési körbe vonása, tulajdonszerzésnél helyi földbizottság¹⁰ vétőjoggal; (b) földműves státusz¹¹ – professzionális gazdálkodás;

⁸ Olajos István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásáról, *Napi Jogász*, 2002/4, 7-12.; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld -tulajdonszerzés területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.; Olajos István: A haszonbérleti szabályozás árnyoldalai, *Magyar Jog*, 2001/2, 21-24.; Az elővásárlási- és előhaszonbérleti jog vonatkozásában lásd még különösen: Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXII*, Miskolc, 2004, 393-403.

⁹ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény (földforgalmi törvény) 2013. december 15-étől kezdődően nemcsak a földművessé válás kritériumait, valamint a tulajdonszerzésre és a használatra vonatkozó szabályokat állapítja meg, hanem meghatároz bizonyos következményeket is arra az esetre, ha az e törvény rendelkezéseinek be nem tartásával kötnek a felek szerződést. A földforgalmi törvényt kiegészítő, 2013. évi CCXII. törvény (földről szóló törvény) is meghatároz bizonyos részletszabályokat, mind a tulajdonszerzési feltételek és korlátozások betartásának ellenőrzésére, mind pedig a kényszerhasznosításra vonatkozóan. 2014. február 11-én kihirdetésre került a 2014. évi VII. törvény is, mely a termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szól. A 2012. évi C. törvényben, vagyis a hatályos Büntető Törvénykönyvben is találunk egy tényállást, mely büntetni rendeli a termőföldek jogellenes megszerzését.

¹⁰ A helyi földbizottságokról lásd bővebben: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A helyi földbizottságok szerepe a mezőgazdasági földek tulajdon-átruházási eljárásában, *Ósternelő*, 2014/5, 8-9.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás* 2014/7, 53-55.

¹¹ 2013. évi CXXII. törvény: 5. § 7. földműves: Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve (a) mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon

(c) személyes művelési kötelezettség – spekulatív (nem termelési, hanem tőkejöveldelmi célú) földszerzés kizárása; (d) elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jogosult¹² sorrend belülről kifelé halad – fokozatos birtokrendezés; (e) földszerzési és birtokmaximumok; (f) föld tulajdonjogának átruházására vagy a föld tulajdonjogát érintő más jogügylet írásba foglalására csak olyan papír alapú okmányon kerülhet sor, amely meghatározott biztonsági kellékekkel rendelkezik. A rendelkezés célja a korábban dátum nélkül kötött zsebszerződések hatályosulásának megakadályozása, (g) földvagyon-önbevallási törvény és a földhasználati nyilvántartás;¹³ (h) a mezőgazdasági igazgatási szerv a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről és a mezőgazdasági üzemműhelyekről közhiteles nyilvántartást vezet, (i) ügyészi vizsgálat, semmisség iránti perindítás, indítványozási jogkör kiszélesítése (pl. érintett föld állami tulajdonba vétele); (j) Büntető Törvénykönyvben (2012. évi C. törvény) a jogalkotó önálló tényállásként büntetni rendeli a termőföld jogellenes megszerzését, (k) jogi személyek tulajdonszerzésének és földhasználatának korlátozása.

2013. évi CXXII. törvény 10. § (1) A föld tulajdonjogát fő szabály szerint belföldi természetes személy és tagállami állampolgár szerezheti meg.

(2) A földművesnek nem minősülő belföldi természetes személy és tagállami állampolgárakkor szerezheti meg a föld tulajdonjogát, ha a birtokában álló föld területnagysága a megszerzeni kívánt föld területnagyságával együtt nem haladja meg az 1 hektárt (kivéve: közeli hozzátartozók közötti jogügylet, rekreációs célú földszerzés).

11. § (1) A 10. §-ban foglaltaktól eltérően, a föld tulajdonjogát – a Nemzeti Földalapról szóló törvényben meghatározott földbirtok-politikai irányelvek érvényesítése, valamint közfoglalkozás, illetve más közérdekű cél megvalósítása érdekében – az állam, valamint a (2) bekezdésben meghatározott jogi személy is megszerezheti a (2) bekezdésben meghatározott esetekben és feltételekkel.

(2) A föld tulajdonjogát (a) a bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye tartási, életjáradéki, gondozási, ajándékozási szerződés alapján, valamint végintézkedéssel, (b) jelzálog-hitelintézet a jelzálog-hitelintézetről és a jelzáloglevélről szóló törvényben foglalt korlátozásokkal és időtartamra, (c) a föld fekvése szerint

folytat, és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy (b) a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködésként végzi.

¹² Lásd bővebben: Olajos István: Az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának speciális szabályai a földforgalomban, in: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Leszkoven László – Pusztahelyi Réka (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2015, 375-386.

¹³ 2013. március 30-ig kellett adatot szolgáltatniuk a magyarországi földhasználóknak az ingatlanügyi hatóságnak, földhivatalnak – írja elő a termőföldről szóló törvény, a földhasználati nyilvántartásba már bejegyzett földhasználóknak. Aki a határidőre nem tesz eleget kötelezettségének, bírságra számíthat. 2013. január elsejétől a földhasználóknak, területi mértéktől függetlenül, minden termőföld, valamint mező- és erdőgazdasági belterületi föld – kivéve az erdőművelési ágú területek – használatát be kell jelenteniük a földhivatalnak.

illetékes települési önkormányzat közfoglalkoztatás és szociális földprogram és településfejlesztés céljára szerezheti meg.

A földműves föld tulajdonjogát 300 hektár mértékig szerezheti meg (földszerzési maximum). A földműves, valamint mezőgazdasági termelőszervezet¹⁴ a már birtokában lévő föld területnagyságának a beszámításával legfeljebb 1200 hektár mértékig szerezheti meg (birtokmaximum). Az állattartó telep üzemeltetője, a szántóföldi és kertészeti növényfajok vetőmagjának előállítója esetében a birtokmaximum mértéke 1800 hektár területnagyság (kedvezményes birtokmaximum).

2.2. Az Európai Bíróság joggyakorlata

Az Unió jogi normái közvetlenül nem szabályozzák a mezőgazdasági földek tulajdonlásával kapcsolatos kérdéseket, azonban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) elvi alapján kialakult bírósági gyakorlat kereteket és irányokat állapít meg a jogalkotás és a jogalkalmazás számára. Az alapvető jogelvek körében kiemelhető a diszkrimináció tilalma, személyek szabad mozgása (ezen belül is a letelepedés szabadsága), tőke szabad mozgása stb. Mindezekből levezethető, hogy a tulajdonszerzés korlátozására csak az uniós joggyakorlat által elismert közérdekből kerülhet sor. Közérdek lehet például a vidéki népesség megtartása, az életképes gazdasági egységek kialakítása és a spekulációs földvásárlások megakadályozása.¹⁵ A közérdek megvalósításához különböző eszközök vehetők igénybe, amelyeknek a közérdekkel arányosnak és diszkriminációmentesnek kell lenniük. Az eszközök bevezetésére és alkalmazására többféle modell értékű megoldás látott már napvilágot az egyes tagállami jogi szabályozásban és azok kereteinek meghatározására, jogszerűségi vizsgálatára az Európai Bíróság joggyakorlatában.¹⁶ Az eszközök vagy korlátozások

¹⁴ 2013. évi CXXII. törvény 5. § 19. mezőgazdasági termelőszervezet: a mezőgazdasági igazgatási szerv által e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott feltételek alapján nyilvántartásba vett, tagállami székhelyű jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, (a) amelynek (aa) alaptevékenysége olyan mező-, erdőgazdasági tevékenység, illetve kiegészítő tevékenység, amelyet a jogügyletet megelőzően legalább 3 éve folyamatosan folytat, (ab) éves értékesítése nettó árbevételének több mint a fele a mező-, erdőgazdasági tevékenységből, illetve a kiegészítő tevékenységből származik, és (ac) legalább egy vezető tisztségviselője, vagy a cégvezetője a mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve a kiegészítő tevékenységet a szervezetben fennálló tagsági viszonyához kapcsolódóan gyakorolja, és e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel, vagy a mezőgazdasági igazgatási szerv által igazolt legalább 3 éves üzemi gyakorlattal rendelkezik, vagy (b) amely újonnan alapított mezőgazdasági termelőszervezetnek minősül.

¹⁵ Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 11.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-197.; Nagy Zoltán: *A mezőgazdasági tevékenységet végzők adójogi szabályozása egyes jövedelemadónál*, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Miskolc University Press, Tomus XXIII/2, 2005, 333-349.

¹⁶ Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.;

körében található hatékony megoldásokat, mint például a helyben lakás, szakképesítés követelménye, hatósági jóváhagyás,¹⁷ de ide sorolható a jogszabályon alapuló elővásárlási jog kikötése stb. Természetesen találkozhatunk tagállami túlkapásokkal is, amelyek az arányosság, jogbiztonság elvét durván sértik, és amelyeket összeegyeztethetetlen korlátozásnak minősített a Bíróság.¹⁸

Az Európai Unió Bizottsága átfogó vizsgálatot indított az új tagállamok – közöttük Magyarország – mezőgazdasági földek tulajdonára, és használatára vonatkozó szabályozása kapcsán. a tagállamok birtokpolitikai mozgásteré¹⁹ az uniós jog szempontjából számos ponton bizonytalan. E bizonytalanság – többek között – abból is eredhet, hogy a Bíróság gyakorlata által támogatott a Közös Agrárpolitika céljaival is összhangban lévő olyan tagállami politika, amely mezőgazdasági földek²⁰ méltányos elosztására, a spekulációs nyomás enyhítésére, és a vidéki népesség megtartására irányul, szükségszerűen felveti az alkalmazott intézkedések gazdasági alapszabadságokkal való összeegyeztethetlenségét.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján²¹ egy olyan birtokpolitika, amely a mezőgazdasági területek méltányos eloszlásán keresztül az életképes kis, és közepes méretű birtokok létrejöttét segíti elő, és tartja fenn, lényegében összhangban van a Közös Agrárpolitika mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzéssel.

Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 13-24.; Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában, *Notarius Hungaricus*, 2012/2; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételeinek bírálata, *Magyar jog*, 2011/3, 152-159.; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.; Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó "moratórium" lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.

¹⁷ A Bíróság C-213/04. sz., Ewald Burtscher kontra Josef Stauderer ügyben 2005. december 1-jén hozott ítélete (EBHT 2005., I-10309).

¹⁸ Például a C-370/05. számú ügyben a 44. pont alapján a helyben lakás követelménye tekintetében a nemzeti jogszabály a legalább 30 hektáros mezőgazdasági földterületek szerzését nyolcéves időtartamhoz köti, amely nem tűnik arányos intézkedésnek és a tőke szabad mozgásának korlátozásával összeegyeztethetetlen. Lásd bővebben: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 110-111.; Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/9, 48-60.

¹⁹ Birtokpolitika alatt a tagállamok által alkotott, a mezőgazdasági termőföldek tulajdonának, és használatára vonatkozó szabályokat, és célkitűzéseket értjük.

²⁰ A Bíróság C-452/01. sz., Margarethe Ospelt és Schlössle Weissenberg Familienstiftung, előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgerichtshof – Ausztria ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-09743).

²¹ A Bíróság C-452/01. sz., Margarethe Ospelt és Schlössle Weissenberg Familienstiftung, előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgerichtshof – Ausztria ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-09743).

Az Európai Unió Bíróságának új gyakorlatát²² elemezve arra a következtetésre jutottunk, hogy még ha az uniós jog által elismert közérdek lehet is a helyi közösségek megtartása, az alkalmazott intézkedések az arányosság jogelvének szűrőjén buknak el. Az új tagállamoknak (és azok mezőgazdasági termelőinek), a régi tagállamokhoz (és azok illetőségével rendelkező mezőgazdasági termelőihez) képest – az uniós jog alkalmazásából eredően – jelentősen megnehezedik azon szándéka, hogy e tagállamok méltányosan elosztott életképes birtokokat tudjanak létrehozni, ami a de jure egyenlő elbánás mellett de facto eltérő elbírálást, mozgásteret eredményez.

2.3. Az igényérvényesítés kérdését kizárólag eljárásjogi szempontból vizsgálja három lényeges szabályozási irányt és speciális rendelkezést emelnénk ki:

A földügylek alatt nagyon sok féle eljárást érthetünk, tehát ebben az esetben gyűjtő fogalomként használjuk. Minden olyan jogvitát ebbe a kategóriába tartozónak tekintünk, amelyek a földek tulajdonlásával és használatával kapcsolatban merülnek fel. A jogviták különböző jogszabályi rendelkezések alapján, különböző jogterületeket érintően alakulhatnak ki, mint például polgári jogi jellegű (pl. adásvételi szerződés teljesítése, semmisség), közigazgatási jellegű (pl. hatósági eljárással összefüggő kérdés), büntető jogi jellegű (pl. mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld jogellenes megszerzése).

Ad (1) A zsebszerződésekről szóló törvény (2014) az ügyészi jogosítványokat is kiszélesítette. A földekkel kapcsolatos jogellenes ügyletek felderítése tárgyában az ügyészi jogosítványok egyrészt kiszélesedtek (adatszerzés, betekintés, kezelés), másrészt perbeli indítványozási jogköre a semmisség megállapítása iránti perekben kiegészült.

Ad (2) A polgári eljárásjog speciális rendelkezéseket állapít meg a földügyletek semmisségének megállapítására irányuló perekre. A pertárgyértéktől függetlenül a kiemelt jelentőségű perekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni és a peres eljárás teljes szakaszában a soron kívüli eljárás szabályai szerint kell eljárni.

Az ingatlanügyi hatóság, illetve az erdészeti hatóság 8 napon belül köteles intézkedni a bíróság ítéletének megfelelő állapotnak az ingatlan-nyilvántartásban, a földhasználati nyilvántartásban, illetve az erdőgazdálkodói nyilvántartásban való átvezetéséről.

A polgári ügyszakban a bíróságok nemcsak a szerződések semmisségével kapcsolatos igényeket bírálják el, az ügyek nagyon változatosak. A földügyleket érintően alapvetően a szerződésből eredő követelések és igények tekintetében döntenek a bíróságok, továbbá foglalkoznak pl. kártérítési, kártalanítási perekkel stb. Ezzel szemben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok földügylekkel kapcsolatban a hatósági határozatok felülvizsgálatát hivatottak elbírálni.

²² A Bíróság C-197/11 sz., Eric Libert és társai kontra Gouvernement flamand (C-197/11) és All Projects & Developments NV és társai kontra Vlaamse Regering (C-203/11) egyesített ügyekben 2013. május 8-án hozott ítélete.

(3) Az alanyi jog/jog által védett jogosultság kikényszerítésére a jogban többféle lehetőség is van. A kikényszerítés eszköze függ az igény jellegétől, de egyes igények esetén egyszerre több eszköz is rendelkezésre állhat, amelyek alkalmazása a jogosult választásától függ. Az igényérvényesítés lehetséges útjai például:²³ (a) egyezség peren kívül és peres eljárásban (ennek keretében pl. közvetítői eljárás polgári ügyekben, büntető ügyekben, hatósági közvetítő); (b) hatósági eljárás; (c) bírósági eljárás (Alkotmánybíróság, Nemzetközi bíróság, Európai bíróság, bíróság, választottbíróság), (d) speciális vitarendezési lehetőségek (alternatív konfliktuskezelés, békéltetés stb.).

Földügyeket érintő választottbírósági eljárás három aspektusból vizsgálható: (a) választottbírósági eljárás általános szabályai alapján van lehetőség eljárás indítására; (b) kizárt földügyekben választottbírósági eljárás²⁴ fő szabály szerint a nemzeti vagyonhoz tartozó földekkel kapcsolatos jogviták esetén; (c) privilegizált kizárólagosság: választottbírósági eljárás esetén csak és kizárólag jogszabályban meghatározott választottbíróság járhat el. A törvényi felhatalmazás alapján – a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara mellett működő állandó választottbíróság kizárólagosságára – két esetben kerülhet sor: egyrészt az agrárgazdasági tevékenységgel kapcsolatos jogvitákban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, másrészt a termőföld tulajdonjogával, illetve használati jogával összefüggő szerződésben választottbírósággént csak a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és

²³ Erről bővebben lásd még Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 241-253. Érdekességképpen lásd az amerikai jogi rendszer vonatkozó részéről: Raisz Anikó: *Az emberi jogok fejlődése az Emberi Jogok Európai és Amerikai Bíróságának kölcsönhatásában*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 146.; A két bírói fórum gyakorlatáról bővebben lásd: Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-7.; Hornyák Zsófia – Csák Csilla: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.), *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium, Tomus 14.*, Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2014, 139-158.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A jogviták rendezésének eljárási kérdései a földforgalom körében: (Választott) bírósági keretek, *Óstermelő*, 2014/4, 5-7.

²⁴ A választottbírósákról szóló törvény (Vbt. 4.§) és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 17. § (3) bekezdés generálisan kizárja azokat az eseteket, amikor nincs helye választottbírósági eljárásnak. „Nincs helye – sem magyarországi, sem Magyarországon kívüli választottbírósági hellyel (székhellyel) rendelkező eseti vagy állandó – választottbírósági eljárásnak a Polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) XV-XXIII. fejezetében szabályozott eljárásokban, valamint olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azszal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés, továbbá olyan ügyekben, amelyekben törvény a jogvita választottbírósági eljárás keretében történő rendezését kizárja.”

„Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyonra vonatkozó polgári jogi szerződésben a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult irányadóként kizárólag a magyar nyelvet, valamint a magyar jog alkalmazását, és jogvita esetére kizárólag a magyar bíróság – ide nem értve a választottbíróságot – joghatóságát kötheti ki. A nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult e jogviták eldöntésére választottbírósági eljárást nem köthet ki.”

Vidékfejlesztési Kamara mellett működő választottbíróóság köthető ki. Az ezzel ellentétes kikötés semmis.²⁵

3. Összefoglalás

A birtokstruktúra állapotát és fejlesztési irányait alapvetően meghatározza a mezőgazdasági földek (üzem) tulajdoni és használati viszonyait szabályozó anyagi és eljárásjogi joganyag, valamint az agrárpolitika cél-eszköz rendszeréhez kapcsolódó agrárfinanszírozási, vidékfejlesztési prioritás. A két terület szorosan összekapcsolódik, ugyanakkor részben eltérő probléma-területekre és fókuszpontokra is keresi a választ. A Közös Agrárpolitika célterületei (a) életképes élelmiszer-előállítás, (b) a környezeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, (c) vidéki területek kiegyensúlyozott fejlődése. 2014-2020 terjedő időszakban az EU költségvetés 38%-a kerül felhasználásra ezen célok szolgálatában. A Magyarországra jutó források 2/3-a az I. pillért (közvetlen kifizetések, piaci intézkedések), 1/3-a a II. pillért (vidékfejlesztési program) támogatja.

A birtokstruktúra tulajdoni és használati viszonyait, kereteit meghatározó szabályozás a domináns probléma területekre keresi a megoldást. Ebben a körben kell megemlíteni a jogszerző személyi kör lehatárolását, a jogszerzés terjedelmi kereteit és módját. Az új szabályozás iránya (2014-től) az életképes birtokszerkezet kialakítása, a vidéki népesség megtartása. Hazánkban a birtokstruktúrára két egymással ellentétes folyamat figyelhető meg egyrészt a fragmentáció, másrészt a birtokkoncentráció. A két ellentétes folyamat ugyanakkor erősíti is egymást. A sui generis öröklési rend kialakítása illetőleg az életvitelszerűen helyben lakó és élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységgel foglalkozó fiatal gazdálkodói réteg erősítése kedvezően befolyásolhatják a folyamatokat.

A hazai jogszerzést korlátozó intézkedéseket két csoportba sorolhatjuk, egyrészt azok a jogintézmények, amelyek a korábbi szabályozásban is fellelhetők voltak, de a jelenlegi szabályozási hatókörben változtak (mint pl. elővásárlási jog stb.), másrészt új jogintézmények bevezetésére került sor (mint pl. hatósági jóváhagyás stb.).

A tagállami szabályozások alapvetően nagy hangsúlyt fektetnek a jogszerzés lehetőségének szigorú keretek között történő szabályozására. Ugyanakkor a tagállamok birtokpolitikai mozgástere az uniós jog szempontjából számos ponton bizonytalan. E bizonytalanság – többek között – abból is eredhet, hogy a Bíróság gyakorlata által támogatott a Közös Agrárpolitika céljaival is összhangban lévő olyan tagállami politika, amely mezőgazdasági földek méltányos elosztására, a spekulációs nyomás enyhítésére, és a vidéki népesség megtartására irányul, szükségszerűen felveti az alkalmazott intézkedések gazdasági alapszabadságokkal való összeegyeztethetlenségét.

²⁵ Lásd bővebben: Mikó Zoltán: A nemzeti vagyon részét képező termőfölddel való gazdálkodás egységes rendjének kialakítási lehetőségei, *Gazdaság és Jog*, 2004/4, 22-27.; Mikó Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem, *Gazdaság és Jog*, 2004/12, 21-24.; Mikó Zoltán: Termőföld, mint hitelfedezet, *Gazdaság és Jog*, 2003/4, 16-21.; Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 7-19.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján egy olyan birtokpolitika, amely a mezőgazdasági területek méltányos eloszlásán keresztül az életképes kis, és közepes méretű birtokok létrejöttét segíti elő, és tartja fenn, lényegében összhangban van a Közös Agrárpolitika mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzéssel.

Az Európai Unió Bíróságának új gyakorlatát elemezve arra a következtetésre jutottunk, hogy még ha az uniós jog által elismert közérdek lehet is a helyi közösségek megtartása, az alkalmazott intézkedések az arányosság jogelvének szűrőjén buknak el. Az új tagállamoknak (és azok mezőgazdasági termelőinek), a régi tagállamokhoz (és azok illetőségével rendelkező mezőgazdasági termelőihez) képest – az uniós jog alkalmazásából eredően – jelentősen megnehezedik azon szándéka, hogy e tagállamok méltányosan elosztott életképes birtokokat tudjanak létrehozni, ami a de jure egyenlő elbánás mellett de facto eltérő elbírálást, mozgásteret eredményez.

Klaudia HOLLÓ * – Zsófia HORNYÁK ** – Zoltán NAGY ***
Die Entwicklung des Agrarrechts in Ungarn zwischen 2013 und 2015****

1. Einleitung

Zwischen 9 und 13 September 2015 nahmen wir an einer internationalen agrarrechtlichen Konferenz – was von der CEDR¹ alle zwei Jahre organisiert wird – in Deutschland, in Potsdam teil. Die wissenschaftliche Arbeit lief in drei Kommissionen, und wir schalteten in die Arbeit der Kommission III ein. Die Aufgabe unserer Kommission ist an jeder Konferenz dieselbe, also die Präsentation der in Bezug auf das gegebene Land seit der letzten Konferenz erscheinenden, wichtigsten, das Agrarrecht betreffenden Veränderungen. Aber die diesjährige Konferenz war ein bisschen irregulär im Vergleich zu den Vorherigen, weil wir in diesem Jahr nicht den gewöhnlichen, detaillierten Fragebogen bekamen, also wir hatten größere Freiheit bei der Auswahl des Themas. Wir mussten nicht alle Teilbereiche des Agrarrechts entlanggehen und die Veränderungen aufführen, sondern wir mussten nur über die Bedeutendste berichten.

So betonten wir drei Bereiche in unserem Landesbericht, namentlich die aktuelle Fragen des Grundverkehrs, des Umweltrechts und des Agrar-Steuerrechts. Wir legten den Hauptakzent auf den Grundverkehr, weil die Regeln des Grunderwerbs und der Bodennutzung mit der Erschaffung des Gesetzes Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlichen Böden bedeutend veränderten.

2. Veränderungen in der Regelung des Grundverkehrs

In den vorigen zwei Jahren trat die bedeutendste Veränderung beim landwirtschaftlichen Grundverkehr im Bereich der agrarrechtlichen Regelung auf. Obwohl das Parlament das neue Grundverkehrsgesetz schon am Juni 2013 annahm, traten aber seine erste Verfügungen nur in Dezember 2013 in Kraft, und es ist in seiner Gesamtheit vom 1. Mai 2014 anzuwenden.

* dr. jur., Universitätsassistentin, Eötvös Loránd Universität, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Agrarrecht, e-mail: hollo.klaudia@ajk.elte.hu

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

*** PhD, Universitätsdozent, Universität Miskolc, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Finanzrecht, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu

**** Die Abhandlung/Forschung verwirklichte als Teil des Projekts TÁMOP-4.2.1.D-15/1/KONV-2015-0009 – im Rahmen des Neuen Széchenyi Plans – mit der Unterstützung der Europäischen Union und mit der Partnerfinanzierung des Europäischen Sozialfonds. This research was (partially) carried out in the framework of the Center of Excellence of Mechatronics and Logistics at the University of Miskolc.

¹ Europäische Gesellschaft für Agrarrecht und das Recht des ländlichen Raumes.

2.1. Die Umstände der Veränderung der Regelung des Grundverkehrs

Ungarn trat am 1. Mai 2004 der Europäischen Union bei.² Die Beitrittsakte³ sicherten ein siebenjähriges Moratorium, demzufolge konnten wir verschiedene Regeln beim Grunderwerb der ungarischen und der nicht ungarischen Personen behalten.⁴ Nach dem Ablauf der sieben Jahren – auf Initiative der Regierung⁵ – bekamen wir das Moratorium aufgrund der Entscheidung⁶ der Kommission für weitere drei Jahre auch.⁷ Hinsichtlich darauf mussten wir in Ungarn die verschiedenen eigentumserwerblichen Verbote und Beschränkungen mit unseren Ackererden verbunden, die sich auf die ungarischen Staatsangehörigen und Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaats beziehen, nach dem 30. April 2014 abschaffen (der Verfall des Bodensmoratoriums).⁸ Der Verfall des Bodensmoratoriums bedeutet, dass die Landwirte der Mitgliedstaaten Ackerboden in Ungarn von diesem Zeitpunkt nach den für die ungarische Landwirte maßgebenden Regeln auch erwerben können. Demzufolge konnte das – mehrmals geänderte – Gesetz Nr. LV von 1994 über das Ackerland, das die Regeln des Grunderwerbs und der Benutzung bestimmte, seine Rolle nicht mehr zukommen, deswegen musste man es also aus rechtstechnischem Hinsicht bedeutend ändern oder mit der Ausgestaltung der neuen rechtlichen Regelung außer Kraft setzen. Der mit der Ausgestaltung der neuen umfassenden grundeigentumsrechtlichen Regelung – die die nationalen Interessen auch verrät – verbundene Anspruch wurde auch mit Rücksicht auf die in den Mitgliedsstaaten der Union angewandte rechtliche Regelung schon im Jahr 2010 verfasst.⁹

² Laut dem Europäischen Übereinkommen (es wurde in Ungarn mit dem Gesetz Nr. I von 1994 verkündet) muss Ungarn die Inländerbehandlung bis zum Beitrittszeitpunkt im Fall des Eigentumserwerbs der Böden nicht einleiten.

³ 23. September 2003.

⁴ Siehe noch: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei. In: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest, 2013, 109-119.

⁵ Beschluss 2/2010 (18.II.) des Parlaments über die Notwendigkeit der Verlängerung des Verbotes des Erwerbs von landwirtschaftlichen Flächen durch natürliche Personen, die weder ihren Wohnsitz in Ungarn haben noch ungarische Staatsbürger sind, sowie durch juristische Personen.

⁶ Beschluss der Kommission 2010/792/EU vom 20. Dezember 2010 zur Verlängerung des Übergangszeitraums für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen in Ungarn. Artikel 1 „*Der in Anhang X Kapitel 3 Ziffer 2 der Beitrittsakte von 2003 genannte Übergangszeitraum für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen in Ungarn wird bis zum 30. April 2014 verlängert.*“

⁷ Laut dem Anhang X der Beitrittsakte liegen hinreichende Anhaltspunkte dafür vor, dass bei Ablauf der Übergangsfrist der Markt für landwirtschaftliche Flächen in Ungarn ernsthaft gestört ist oder dass solche ernsthaften Störungen drohen, so entscheidet die Kommission auf Antrag Ungarns über eine Verlängerung der Übergangsfrist von bis zu drei Jahren.

⁸ Siehe: Téglási András: The constitutional protection of agricultural land in Hungary with special respect to the expiring moratorium of land acquisition in 2014, *Jogelméleti Szemle*, 2014/1, 155-175.

⁹ Siehe noch: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus: 14., Gazdász-Elasztik Kft., Miskolc, 2014,

In Ungarn – also der letztere Lösung folgend – entstand das Gesetz Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlichen Böden, das als Erstes im System der neuen Regelung des Bodenwesens erschafft wurde,¹⁰ nebenbei werden noch zwei andere Rechtsnormen, namentlich das Gesetz über die Betriebsregelung und das Gesetz über die Produktionsorganisation diesen Bereich regeln, aber diese zwei Gesetze wurden bis heute nicht erschafft. Diese in der Zukunft entstehenden Rechtsvorschriften können noch weitere spezielle Verfügungen bezüglich den Eigentums- und Nutzungsverhältnissen der Böden enthalten, und der komplexe Bereich der landwirtschaftlichen Rechtsverhältnissen wird mit der Erschaffung dieser Gesetzen vollständig geregelt.¹¹ Das Grundverkehrsgesetz und die andere zwei noch nicht erschaffte Rechtsnormen werden als Verfassungsgesetz qualifiziert. Als Ergänzung dieser Rechtsordnungen hat das Parlament das Gesetz Nr. CCXII von 2013 (Gesetz über den Boden) angenommen, das über die mit dem Gesetz Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlichen Böden zusammenhängenden einzelnen Bestimmungen und Übergangsregeln bestimmt. Diese Rechtsnorm ist kein Verfassungsgesetz, also die Abänderung seiner Teilregeln ist weit einfacher als die Abänderung der Regeln des Grundverkehrsgesetzes.

Das neue Grundverkehrsgesetz führt solche Regelung ein, gemäß der der Grunderwerber einerseits den Kriterien des Landwirtes entsprechen muss, andererseits damit können die einheimischen individuellen und familienmäßigen kleinen und mittleren Besitze auf dem Markt bestimmend werden. Mit Rücksicht darauf gibt es Rechtsinstitute in der neuen Grundverkehrsregelung, die schon in Verbindung mit dem früheren Gesetz über die Ackererde bekannt sind (z.B. Vorkaufsrecht)¹² und es gibt Rechtsinstitute, die mit der Kraft der Neuheit aufgrund der früheren Praxis wirken (z.B. behördliche Bestätigung). Das Vorkaufsrecht – das als Mittel der Beschränkung

139-158.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/5, 20-31.; Csák Csilla – 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.

¹⁰ Siehe noch: 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.

¹¹ Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.

¹² Siehe: Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus XXII, 2004, 393-403.; Olajos István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásáról, *Napi Jogász*, 2002/4, 7-12.; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, Tomus: LXVI. Fasc.3., Szeged, 2004, 5.; Olajos István – Prugberger Tamás: A termőföldbirtoklás, hasznosítás és forgalmazás a családi gazdaság elősegítésének új jogi szabályozása tükrében, *Magyar Jog*, 2002. május, 286-295.; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus XXIV, 2006, 517-524.

des Bestimmungsrechts bekannt ist – geänderte sich auch bedeutend im System der gesetzlichen Vorkaufsrechte. Die Veränderungen erscheinen im Kreis, in der Rangordnung der Berechtigten und in der Weise seiner Durchsetzung. In der Verfahrensordnung erscheint die behördliche Bestätigung auch als das staatsrechtliche Element der Beschränkung des Bestimmungsrechts.

Die Rechtsnormen der Union regeln die mit dem Eigentum des landwirtschaftlichen Bodens verbundene Fragen direkt nicht, aber die aufgrund den Prinzipien des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ergebene gerichtliche Praxis setzt Rahmen und Richtungen für die Gesetzgebung und die Rechtsanwendung fest. Im Kreis der grundlegenden Rechtsprinzipien kann man das Diskriminierungsverbot, den freien Personenverkehr (insbesondere die Niederlassungsfreiheit), den freien Kapitalverkehr usw. hervorheben. Aus diesen kann man ableiten, dass es zur Beschränkung des Eigentumserwerbs nur aus öffentlichem Interesse – das die Rechtspraxis der Union anerkennt – kommen kann. Öffentliches Interesse kann zum Beispiel die Einhaltung der provinziellen Bevölkerung, die Ausgestaltung der lebensfähigen Wirtschaftseinheiten und die Verhinderung der Spekulationskaufen der Böden sein.¹³ Man kann verschiedene Mittel zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses beanspruchen, und diese Mittel müssen mit dem öffentlichen Interesse verhältnismäßig und diskriminierungsfrei sein. Mehrere Modellösungen sind für die Einführung und Anwendung der Mittel in der Rechtsregelung der Mitgliedstaaten und für die Bestimmung ihrer Rahmen und für die Untersuchung ihrer Rechtmäßigkeit in der Rechtspraxis des Europäischen Gerichtshofs zustande gekommen.¹⁴ Unter den Mittel oder den Beschränkungen können wir wirksame Lösungen wie zum Beispiel das Wohnsitzerfordernis, das Erfordernis der Fachbildung, behördliche Bestätigung¹⁵ finden, aber man kann die Bestimmung des gesetzlichen Vorkaufsrechts usw. hier zuordnen. Natürlich können wir mit Übergriffen eines Mitgliedstaates auch treffen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit schwer verletzen, und die als unvereinbare Beschränkung vom Gerichtshof qualifiziert wurden.¹⁶

¹³ Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 11.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 187-197.

¹⁴ Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejárát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.

¹⁵ Rechtssache C-213/04.

¹⁶ Zum Beispiel in der Rechtssache C-370/05 laut des Punktes 44 erscheint in der Hinsicht der Wohnsitzpflicht, die mit der Bedingung einer Dauer von acht Jahren versehen ist, der die nationale Regelung den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken mit einer Fläche von unter 30 Hektar unterwirft, nicht als eine Maßnahme, die angesichts des verfolgten Ziels verhältnismäßig wäre, und stellt daher eine unvereinbare Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit dar.

2.2. Veränderungen beim Grunderwerb

Während der Ausarbeitung des neuen Gesetzes war die grundlegende Zielsetzung, dass der Grunderwerber fähig und bereit ist, den Boden zu bewirtschaften. So wurde der Begriff des Landwirtes bestimmt, nach dem die Landwirte in Ungarn registrierte inländische natürliche Personen bzw. Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten sind, die über eine in einer Verordnung festgelegte Qualifikation in der Fachrichtung Landwirtschaft oder Forstwirtschaft verfügen oder mangels dessen nachweislich seit wenigstens drei Jahren kontinuierlich in Ungarn eine land- bzw. forstwirtschaftliche Tätigkeit bzw. ergänzende Tätigkeit im eigenen Namen und auf eigenes Risiko betreiben und daraus nachweislich Umsätze hatten, oder die Umsätze ausgeblieben sind, weil die realisierte land- oder forstwirtschaftliche Investition noch nicht verwertet werden konnte, oder sie als Mitglieder einer zu mindestens fünfundzwanzig Prozent in ihrem Eigentum befindlichen, in Ungarn eingetragenen landwirtschaftlichen Produktionsorganisation angesehen werden, die eine land- bzw. forstwirtschaftliche Tätigkeit betreiben oder eine land- bzw. forstwirtschaftliche und diese ergänzende Tätigkeit unter persönlicher Mitwirkung verrichten.¹⁷ Die Rechtsnorm bestimmt die Bedingungen der Berechtigung zum Eigentumserwerb auch. Einerseits, gegenüber der erwerbenden Partei wurde in den fünf Jahren nach dem Erwerb nicht festgestellt, dass sie ein auf die Umgehung der Erwerbsbeschränkungen gerichtetes Rechtsgeschäft geschlossen hat. Andererseits, sie hat keine Gebührenschnulden der Bodennutzung, drittens sie erklärt sich darüber bereit, die Nutzung der Böden an niemand anderem zu überlassen, die Böden selbst zu nutzen und dabei ihrer Pflicht zur Bodennutzung nachzukommen, und die Böden bis fünf Jahre nach dem Zeitpunkt des Eigentumserwerbs zu keinem anderen Zweck zu verwenden. Die inländischen natürlichen Personen und Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die den Kriterien des Landwirtes nicht entsprechen, können den Boden nur im Maß des 1 Hektars erwerben. Der Landwirt kann ein Eigentumsrecht an Boden aber in einem Umfang von 300 Hektar erwerben (Maximalhöhe des Bodenerwerbs), und das auf den Landwirt maßgebende Besitzmaximum ist 1200 Hektar.

Das neue ungarische Grundverkehrsgesetz führt indirekte Einschränkungsmitel bei den Bodenerwerbe ein, um die Ziele der Besitzpolitik zu erreichen, wie zum Beispiel die Verbindung der Verkehrsgeschäfte zu der behördlichen Bestätigung. Zu der erfolgreichen Einhaltung der Erwerbsverboten und der Erwerbsbeschränkungen braucht man die Einführung der vorhergehenden behördlichen Genehmigung. Das System der behördlichen Genehmigung¹⁸ wurde beim Verkehr der Agrarunterstützungen schon eingeführt, berührt es so mittelbar das Eigentumsrecht und das Pachtrecht an Boden, es hat im Verkehr des Ackerbodens bis

¹⁷ Siehe noch in Verbindung mit dem Begriff des Landwirtes: 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*, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest, 2013, 121-135.

¹⁸ Siehe noch: 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-AJK, 2013, 15-28.

dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. I von 1987 bestanden. Dieses Gesetz hat die Notwendigkeit der vorhergehenden Genehmigung des Finanzministeriums zum Eigentumserwerb der Immobilien der Ausländer vorgeschrieben, also es ist kein neues Rechtsinstitut im ungarischen Recht.

Laut des Beitrittsvertrags¹⁹ hat Ungarn die Möglichkeit, das System der behördlichen Genehmigung einzuführen, also das vorhergehende behördliche Verfahren stößt nicht auf die Unionsregeln, die Unionsgerichtspraxis²⁰ beurteilt es auch als erlaubt.²¹ Die Verfügungen des neuen Grundverkehrsgesetzes, die auf die behördliche Bestätigung beziehen, sind von 1. Mai 2014 geltend. Laut dieser braucht man zum Kaufvertrag des Bodens die Bestätigung des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft, die der Meinung der örtlichen Grundverkehrskommission vorangeht. Laut der Regierungsverordnung Nr. 560/2013 (31.XII.) ist das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft das Komitatsbodenamt in diesem Fall. Die Aufgabe des Verwaltungsorgans ist, von den mehreren konkurrierenden Angeboten den den Zielen der Besitzpolitik am meisten entsprechenden, siegreichen Angebot auszuwählen.

Der Vorteil des Verfahrens ist, dass jeder Übertragungsvertrag nur anhand der behördlichen Genehmigung zustande kommen kann, für jeden Vertrag beziehen sich dieselben Bedingungen, und das Bodenamt untersucht während des Verfahrens, dass die Verträge auf die Vorschrift der Rechtsnormen stoßen, oder nicht. Seiner Nachteil ist, dass das Verfahren sich verlängert, und die Kosten des Grundverkehrs nehmen auch zu, aber diese Kosten sind dem Zustandekommen der zu erreichenden Zielen der Besitzpolitik als Vorteil angemessen.²²

Interessante Frage ist, wer das Mitglied der örtlichen Grundverkehrskommission sein kann. In der Verfassung des Grundverkehrsgesetzes die auf dem Verwaltungsgebiet einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung Böden nutzenden Landwirte und landwirtschaftlichen Produktionsorganisationen bzw. anderen natürlichen und juristischen Personen bilden pro Siedlung eine örtliche Gemeinschaft der Landwirte. Das Vertretungsorgan der örtlichen Gemeinschaft der Landwirte ist die von den Mitgliedern der Gemeinschaft gewählte örtliche Grundverkehrskommission, die aus wenigstens drei und höchstens neun Personen besteht. Die Regierungsverordnung über die örtliche Grundverkehrskommission, die die Regeln über die Erwählung und ihre Tätigkeit bestimmen würde, wurde nicht erschafft, aber das Gesetz über den Boden verfasst eine aushilfsweise Regel für den Fall, wenn die Mitglieder der örtlichen Grundverkehrskommission in der Gemeinde bis 1. Mai 2014 nicht gewählt werden, oder die gewählte örtliche Grundverkehrskommission funktionsunfähig ist. In diesem Fall ersucht das

¹⁹ Siehe: Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Joggyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 11-24.

²⁰ Siehe: Rechtssachen C-302/97; C-300/01; C-452/01.

²¹ Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében, in: <http://ujfoldtorveny.kormany.hu/download/1/91/40000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20koncepti%C3%B3.pdf> (21.12.2014)

²² A Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében, in: <http://ujfoldtorveny.kormany.hu/download/1/91/40000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20koncepti%C3%B3.pdf> (21.12.2014)

Verwaltungsorgan für Landwirtschaft das nach der Lage der Böden gebietliche Organ der Kammer im Verfahren der behördlichen Bestätigung des Kaufvertrags die Stellungnahme auszustellen. Bis auf den heutigen Tag erfüllt die Territorialbehörde der Agrarkammer die Aufgaben der örtlichen Grundverkehrskommission.

Im Allgemeinen ist eine geltende Vorschrift, dass man ein gerichtliches Verfahren gegenüber dem Beschluss des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft anregen kann, und anderes Rechtsmittel ist nicht beanspruchbar. Gegen die Stellungnahme der örtlichen Grundverkehrskommission kann bei der Vertretungskörperschaft der Stadt oder Gemeinde Einspruch eingelegt werden. Das Grundverkehrsgesetz bestimmte den Fall als ein verbindlicher die Bestätigung verweigernden Grund für das Verwaltungsorgan bis Juni 2015, wenn die Grundverkehrskommission keine Stellungnahme verfasst (die Kommission schweigt). Aber während der gerichtlichen Revision des Beschlusses stellt sich die Frage der im Bereich der Rechtsauslegung und der Rechtsanwendung, ob der Beschluss wegen dem in der Rechtsregel festgesetzten verbindlichen Verweigerungsgrund in diesem Fall erfolgreich angefochten werden kann, das heißt, wie man eine mit der Versäumung einer Kommission verwirklichende Rechtsverletzung abhelfen kann.

Das Verfassungsgericht bereinigte die damit verbundenen Fragen mit seinem Beschluss Nr. 17/2015, der am 1. Juni 2015 ausgestellt wurde, und es schrieb als eine verfassungsmäßige Anforderung vor, dass die Grundverkehrskommission ihre Stellungnahme so begründen muss, dass die Stellungnahme im behördlichen Verfahren und während der gerichtlichen Revision inhaltlich überprüfbar ist. Die Körperschaft fand die Verfügung des Grundverkehrsgesetzes grundgesetzwidrig und hob sie auf, wonach die über die Bestätigung des Vertrags entscheidende Behörde die Bestätigung des Vertrags im Fall des Schweigens der Grundverkehrskommission auch verweigern muss. Es steht auch nicht in Einklang mit dem Grundgesetz, dass die örtliche Vertretungskörperschaft den Einspruch – den man gegen die Stellungnahme der Grundverkehrskommission einreichen kann – so beurteilen konnte, dass weiteres Rechtsmittel gegen ihre Entscheidung nicht zulässig war. Deswegen bestimmte das Verfassungsgericht, dass der Beschluss der Vertretungskörperschaft als eine zwischenliegende inhaltliche Entscheidung qualifiziert wird, und die Sicherung der gerichtlichen Revision ist eine aus dem Grundgesetz stammende Anforderung gegen ihm.

2.3. Nutzung der landwirtschaftlichen Böden

Das neue Grundverkehrsgesetz und das Gesetz über den Boden konkretisierten die Rechtstitel der Nutzung des Bodens gegen der vorherigen Regelung, also die Bodennutzer können die Bodenflächen mit den folgenden Rechtstitel benutzen: Pacht, Halbpacht, Teilbewirtschaftung, Bodennutzung aus Gefälligkeit, Bodennutzung zu Rekreativzwecken. Das Grundverkehrsgesetz schaffte die vorherige Rechtstitel der Nutzung des Bodens außer den Aufgeführten ab, zum Beispiel beim Leihvertrag so, dass eine Verlängerung der Dauer der vor dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossenen Leihverträge nichtig ist, und die unbefristet und befristet

abgeschlossene Leihverträge erlöschen am 31. Dezember 2014.²³ Das Gesetz über den Boden bestimmt die auf die Nutzungsverträge beziehenden Detailregeln außer der Pacht, und die auf den Pachtvertrag beziehenden Regeln des Grundverkehrsgesetzes sind maßgebend in den Fragen, die nicht von ihm geregelt werden.

Das Recht der Bodennutzung können Landwirte und Produktionsorganisationen grundsätzlich erwerben. Die Bodennutzungsberechtigung eines Gehöftes kann jedermann erwerben. Andere Organisationen können das Bodennutzungsrecht auch erwerben, wenn spezielle Bedingungen bestehen. Die Rechtsnorm bestimmt die Bedingungen der Erwerbung der Bodennutzungsberechtigung auch. Die erwerbende Partei muss sich schriftlich äußern, dass sie einerseits tatsächlich berechtigt auf die Erwerbung der Bodennutzung während des Bestehens des Bodennutzungsvertrags ist, entspricht sie den im Gesetz bestimmten Bedingungen, andererseits sie überlässt die Nutzung der Böden an niemand anderen, sie nutzt die Böden selbst und kommt dabei ihrer Pflicht zur Bodennutzung nach, und sie hat keine Gebührenschulden der Bodennutzung.

Bei der Verpachtung des land- und forstwirtschaftlichen Bodens treffen wir mit dem Rechtsinstitut des Vorpachtrechts, dessen Funktionsmechanismus in großem Maße analog mit den Regeln der Praxis des Vorkaufsrechts ist. Das Rechtsinstitut ist nicht neu in der ungarischen Bodenregelung, aber der Gesetzgeber bestimmte eine sehr vereinte komplizierte Reihenfolge, die im Fall der Verpachtung der als Wald angesehenen Böden und der nicht als Wald angesehenen Böden differiert.²⁴

Ein neues Rechtsinstitut ist die behördliche Bestätigung bei der Bodennutzung auch, aber die damit verbundenen Regeln sind sehr ähnlich zu den beim Eigentumserwerb Dargelegten, es ist aber ein wesentlicher Unterschied, dass die Stellungnahme der örtlichen Grundverkehrskommission in diesem Fall nicht nötig ist.

2.4. Behördliche Kontrolle der Erwerbsbeschränkungen und Zwangsnutzung

Die Aufgabe des Verwaltungsorgans für Landwirtschaft ist die Kontrolle der Einhaltung der Bedingungen bzw. Beschränkungen und Verbote des Erwerbs, wenn es während der Kontrolle erfährt, dass der Eigentümer bzw. der Bodennutzer eine Rechtsverletzung beging, weist es auf die Rechtsverletzung hin und fordert ihn schriftlich unter Setzung einer Frist zur Wiederherstellung eines rechtskonformen Zustandes auf. Wenn die verpflichtete Person der Aufforderung nicht nachkommt, verhängt das Verwaltungsorgan für Landwirtschaft gegen die verpflichtete Person ein Versäumnisbußgeld, das eine Forintsumme ist, die dem Zwanzigtausendfachen des Goldkronenwertes der Böden zum Zeitpunkt des Erwerbs entspricht. Eine Befreiung von der Bußgeldzahlung kann nicht erteilt werden. Das Bußgeld kann so lange verschiedentlich verhängt werden, wie der rechtswidrige Zustand besteht, wenn die verpflichtete Person nach Ablauf von sechs Monaten den rechtskonformen Zustand

²³ 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*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013, 123.

²⁴ Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek használatát érintő anyagi és eljárási szabályok rendszere, *Advocat*, 2014/1-2, 5.

nicht wieder herstellt, sorgt die Behörde für die Übergabe der Böden in eine Zwangsnutzung, die die Übergabe der Benutzung bedeutet.²⁵

Gesetz Nr. VII von 2014²⁶ bestimmt spezielle Verfügungen in Verbindung mit den nichtigen Bodengeschäften, oder kurz mit den „Taschenverträgen“.²⁷ Zu diesem Kreis gehören die auf den Eigentumserwerb und auf die Nutzungsobligationen richtenden Verträge, die Vertragsbestimmungen und alle damit verbindende Rechtsgeschäfte. Die Rechtsnorm wurde am 11. Februar 2014 verkündet, und sie trat in Kraft 30 Tage danach, und sie sicherte ein 30 Tage langes Moratorium zur Wiederherstellung eines rechtskonformen Zustandes hinsichtlich der in der Vergangenheit geschlossenen rechtswidrigen Geschäften.

Die staatsanwaltliche Berechtigungen wurden im Bereich der Aufklärung der mit den Böden verbundenen rechtswidrigen Geschäfte einerseits ausgebreitet (Daten verschaffen, einsehen, behandeln), andererseits wurde die prozessuale Beantragungsbefugnis des Staatsanwalts in den Prozessen der Festsetzung der Nichtigkeit vervollständigt.

3. Veränderungen im Bereich des Umweltrechts

CEDR hielt die letzte Konferenz²⁸ in 2013 und in Verbindung mit den Veränderungen des Umweltrechts ist es erwähnenswert, dass das Parlament ein neues Umweltschutzprogramm annahm. Das vierte Nationale Umweltschutzprogramm für die Periode von 2015-2020 als fachpolitische Strategie (im Weiteren: das Programm) war im Juli 2015 verkündet.²⁹ Die Nationalen Umweltschutzprogramme stellen die Ziele und die Maßnahmen des Umweltschutzes und der Umweltpolitik dar. Sie werten den aktuellen Zustand der Umwelt und die Gebiete, die zu den spezifischen Themen des Umweltrechts gehören. Das vierte Nationale Umweltschutzprogramm wurde

²⁵ Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény hatása a tulajdoni viszonyokra, in: Zoványi Nikolett (szerk.): *Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában*, Doktoranduszok Országos Szövetsége Jogtudományi Osztály, Budapest – Debrecen, 2014, 33-34.

²⁶ Das Gesetz über die Aufdeckung und die Verhinderung der auf die Ausspielung der den Erwerb des Eigentumsrechts oder die Benutzung des Bodens beschränkenden Verfügungen der Rechtsordnungen richtenden Rechtsgeschäfte.

²⁷ Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezései, *Östermelő*, 2014/2, 10-11.

²⁸ Siehe die vorherige nationale Berichte in der Kommission III.: Nagy Zoltán – Olajos István - Jakab Nóra – Szilágyi Szabolcs: Wissenschaftliche und praktische Entwicklung des Rechts des ländlichen Raums in der EU, in den Staaten und Regionen sowie in der WTO (2013), in: http://www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission_III_Hongrie.pdf (10.20.2015);

Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Wissenschaftliche und praktische Entwicklung des Rechts des ländlichen Raums in der EU, in den Staaten und Regionen so wie in der WTO (2011), in: http://www.cedr.org/congresses/bucarest/pdf/Commission_III_Hongrie.pdf (20.10.2015);

Olajos István – Raisz Anikó: Wissenschaftliche und Praktische Entwicklung des Rechts des ländlichen Raums in der EU, in den Staaten und Regionen sowie in der WTO (2009), in: http://www.cedr.org/congresses/cambridge/CIII_HUN_EN.pdf (20.10. 2015)

²⁹ Erscheint: Ungarisches Amtsblatt. Nr. 83. 17.06.2015

wegen dem 7. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union und der Umweltschutzaspekte der neuen finanziellen Planungsperiode 2014-2020 ausgearbeitet. Das Programm hat drei umfassende strategische Ziele: (a) die Verbesserung der umweltbedingten Konditionen der Lebensqualität und der menschlichen Gesundheit; (b) der Schutz und die nachhaltige Nutzung der Naturwerte und der natürlichen Ressourcen; (c) die Ressourcen sparsamer zu nutzen und der Effizienz zu verbessern, die Wirtschaft grüner zu machen.³⁰

Das Programm ist sehr umfangreich, deswegen wird es nicht ausführlich erläutert. Die Aufgaben der Rechtsetzung, die wegen des Programms erforderlich wurden, können das Thema eines nächsten Berichts sein, wenn sie realisieren. Wir legen im Artikel die Gebiete zugrunde, die zu den obenstehenden strategischen Zielen gehören, und wir betonen die Gebiete, deren Änderungen bedeutend waren, um zu bezeichnen, welche Zielsetzungen sich im Programm auf die gegebenen Gebiete bezogen werden.

Die Naturschutzgebiete haben spezielle Bestimmung. Das Eigentum der Naturschutzgebiete kann vom im Gesetz Nr. CXXII von 2013 (über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlich benutzten Böden) bestimmten Personenkreis erworben werden.³¹ Die öffentliche boden-³² bzw. naturschutzrechtliche Regelung bestimmt ihre

³⁰ Parlamentsbeschluss 27/2015. (17.VI.) über dem vierte Nationale Umweltschutzprogramm 2015-2020. Anlage I. 33.

³¹ Siehe über die Analyse des Grunderwerbes und des Gesetzes Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlich benutzten Böden: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei, főbb intézményei, in.: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Konferenciakötet, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2013, 109-120.; Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbíráás?, in.: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Konferenciakötet, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2013, 11-24.; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in.: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Konferenciakötet, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2013, 55-78.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK JATEPress, Szeged, 2014; Holló Klaudia: Gondolatok a Földforgalmi törvényről, in.: Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok*, ELTE-ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014, 29-37., Hornyák Zsófia: Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban. *Agrár- és Környezetjog*, 2014. 17. szám, 62-76., in: http://epa.oszk.hu/01000/01040/00019/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyeztjog_2014_17_70-76.pdf (20.10.2015); Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2014. 16. szám, 95-127., in: http://epa.oszk.hu/01000/01040/00018/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyeztjog_2014_16_095-110.pdf (20.10.2015); Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaibaütközö mezögazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Östermelö*, 2014/2, 10-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről. *Östermelö*, 2013/4, 7-10.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezögazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.

³² Siehe über die Analyse der Benutzung der Böden und des Gesetzes Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlich benutzten Böden: Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezögazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in.: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Konferenciakötet, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2013, 121-136.; Holló Klaudia: A termőföldről szóló 1994. évi

Nutzung. Es bedeutet, „die Eigentümer können die Naturschutzgebiete nach ihrem wirtschaftlichen Interesse nicht benutzen und dieses Interesse muss den Rechtsvorschriften über den Naturschutz untergeordnet werden.“³³ Die Naturschutzgebiete in Ungarn werden entweder nationale oder örtliche Bedeutung haben.³⁴ Die Naturschutzgebiete werden von Rechtsvorschriften markiert. Sie können, abhängig von der Intensität des Schutzes, die Verordnung des Umweltministers oder die Verordnung der örtlichen Selbstverwaltung sein.³⁵ Die Anzahl der Naturschutzgebiete ist in der vergangenen Periode gewachsen.³⁶

In Verbindung mit dem Naturschutz wurde der Beschluss des Verfassungsgerichtes Nr. 28/1994 (V.20.) gefasst und er legte das Grundrecht auf Umwelt aus. Das Verfassungsgericht führte die eigene Charakteristik des Grundrechtes auf Umwelt in diesem Beschluss aus. Es bestimmte, dass dieses Grundrecht eigenartig ist, und seiner objektive Teil ist betont, der den Schutz der Institution bedeutet. Dieser Beschluss deklarierte das Verbot des Rücktrittes bezüglich des Schutzniveaus, das heißt, „der Staat kann das mit den Rechtsvorschriften gesicherte Niveau des Naturschutzes nicht reduzieren, ausgenommen den Fall, wenn es unvermeidlich ist, anderes Grundrecht oder verfassungsgemäßes Ziel geltend zu machen. In diesem Fall kann die Reduzierung des Schutzniveaus im Vergleich zu dem erreichenden Ziel nicht unverhältnismäßig sein.“³⁷ Es wurde in Verbindung mit der Auslegung des Rechts auf Umwelt bestimmt, dass der Staat keine Möglichkeit hat, weder den Zustand der Umwelt zu verschlechtern, noch das Risiko der Verschlechterung zu lassen.³⁸

Das Verfassungsgericht stützte sich auf diese Feststellungen,³⁹ wenn es in der vorläufigen Überprüfung der Verfassung erklärte, dass das Gesetz⁴⁰ über die

LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény földhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, *Themis*, 2013/3, 145-163.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek használatának új szabályai, *Östermelő*, 2014/1, 8-12.

³³ Vass János: A természetvédelmi területek, in: Vass János (szerk.): *Agrárjog*, ELTE ÁJK Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999, 79.

³⁴ Gesetz Nr. LIII von 1996 über den Naturschutz § 24

³⁵ Gesetz Nr. LIII von 1996 über den Naturschutz § 24

³⁶ A Magyar Állami Természetvédelem hivatalos honlapja, in: http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Tenyek&Adatok/Termeszetvedelmi_adatok-20141231.pdf 10., (16.06.2015); A Magyar Állami Természetvédelem hivatalos honlapja, in: http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Tenyek&Adatok/Termeszetvedelmi_adatok-20131231.pdf 9., (16.06.2015); A Magyar Állami Természetvédelem hivatalos honlapja, in: http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Tenyek&Adatok/Termeszetvedelmi_adatok-20121231.pdf (16.06.2015)

³⁷ Der Beschluss des Verfassungsgerichtes Nr. 28/1994 (V.20.) I.

³⁸ Der Beschluss des Verfassungsgerichtes Nr. 28/1994 (V.20.) IV. 1.

³⁹ Siehe noch für die umweltrechtliche Aspekte des Grundgesetzes von Ungarn: Horváth Gergely: Az Alaptörvény környezetjogi előírásai, in: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bibari Mihály tiszteletére*, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013, 222-234.; Fodor László: Természeti tárgyak egy új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, Nr. 2011/21., in: <http://plwp.eu/evfolyamok/2011/117-2011-21> (17.10.2015)

⁴⁰ Gesetzesantrag Nr. T/3788. Das Gesetz Nr. ... von 2015 über die Änderungen der Gesetz die Verwaltung der staatlichen Lande, in: <http://www.parlament.hu/irom40/03788/03788-0016.pdf> (16.06.2015)

Änderungen der Gesetze in Verbindung mit der Verwaltung der staatlichen Lande verfassungswidrig ist. Dieses Gesetz hätte grundlegende Änderungen in Naturschutz bedeutet. Dieses Gesetz hätte das Naturschutzvermögensverwaltungsrecht der Nationalparke im Aspekt der staatlichen Lande aufgehoben, ohne dieses Recht an eine andere Organisation zu überlassen. Auf diesem Gebiet hätte sich das Recht der Nationalparke auf Naturschutzbehandlung beschränkt, und sie ist ein schwächeres Recht als das Naturschutzvermögensverwaltungsrecht.⁴¹ Das Niveau des Naturschutzes geht zurück, wenn die in den Rechtsvorschriften gesicherten Kompetenzbereiche fehlen und deshalb werden die einzelnen Aufgaben nicht erfüllt.⁴² Diese Regelung steht in Konflikt mit dem Grundrecht auf die gesunde Umwelt und mit dem Verbot des Rücktrittes bezüglich des Schutzniveaus, deshalb ist es verfassungswidrig.

Eine neue Verordnung⁴³ reguliert die Bodennutzungsarten der Naturschutzgebiete und bestimmt die einzelnen Zonen, wohin die Landflächen der Nationalparke eingeordnet werden müssen. Diese Rechtsvorschrift definiert die Rahmen der anwendbaren Naturschutzbehandlung in den einzelnen Zonen. Die neue Bestimmung und Benennung der Landnutzungszone⁴⁴ passt besser zu dem fachlichen Inhalt und steht in Einklang mit dem Vorschlag der Weltnaturschutzunion (IUCN).⁴⁵

Der Anhang des Programms ist das Nationale Naturschutzgrundplan (im Weiterem: Grundplan), der die Fachpolitische Strategie des Naturschutzes für die Periode von 2015-2020 ist. Der Grundplan bestimmt als die wichtigsten Aktionsrichtungen die gesetzliche Verkündung der Naturschutzbehandlungspläne⁴⁶ der Nationalparke auf den geschützten Naturschutzgebieten. Diese Pläne können von den oben genannten Einordnung fachlich gefördert werden.

Die Behandlungspläne sichern die Erhaltung und Pflege der europäischen natürlichen Lebensräume bzw. der wildlebenden Tiere und Pflanzen auf den Natura 2000 Gebieten. Es ist ein wichtiger Fortschritt, dass Behandlungspläne über 243 Natura 2000 Gebiete (von europäischen Quellen finanziert) bis Mai 2015 nach der Verordnung Nr. 43/3012. (3.V.) VM vollendet wurden.⁴⁷

Die Wälder haben spezielle Bestimmung. Folglich müssen die Regelungen von Grundstücksverkehrsgesetzes für die Erwerbung des Bodeneigentums und des Nutzungsrechts angewendet werden. Auf die Benutzung dieser Böden beziehen sich auch strengere Vorschriften, die spezielle Gesetze – z. B. das Gesetz über die Wälder⁴⁸ – vorschreiben. Die Wälder spielen eine grundlegende Rolle in dem Umwelt- und

⁴¹ Der Beschluss des Verfassungsgerichtes Nr. 16/2015 (VI.5.). Die Begründung Absatz 93-111

⁴² Der Beschluss des Verfassungsgerichtes Nr. 16/2015 (VI.5.). Die Begründung Absatz 110

⁴³ Verordnung Nr. 134/2013. (XII.29.) VM

⁴⁴ Neben den Natur-bzw. Dienstleistungszonen können die unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes benutzten Zonen sein.

⁴⁵ Die Begründung des Gesetz Nr. CCL von 2013 über die umweltschutzbedingten Änderungen der anderen Gesetze. Die Begründung für § 25-27

⁴⁶ Der Naturschutzbehandlungsplan ist eine Verordnung des Landwirtschaftsministers oder eine Verordnung der örtlichen Selbstverwaltung, die Naturschutzbehandlungsweisen, Beschränkungen, Verbote und andere Pflichten erhält. Gesetz Nr. LIII von 1996 über den Naturschutz § 36 Absatz 1

⁴⁷ Grundplan S. 53.

⁴⁸ Gesetz Nr. XXXVII. von 2009 über die Wälder

Naturschutz und auch in der Rekreation. Sie haben auch große wirtschaftliche Bedeutung. Die Regelung stellt die komplexe Funktion der Wälder (Schutz, Rekreation, Wirtschaft) dar.⁴⁹ Der Wald kann diese komplexe Funktion dann erfüllen, wenn die Forstbewirtschaftung nachhaltig und dauerhaft ist. Der illegale Holzeinschlag kann diese komplexe Funktion des Waldes gefährden. Das Ziel der letzten Änderung des Waldgesetzes ist, dass der illegale Holzeinschlag und der Vertrieb dieses Holzes zurückgedrängt wird. Der Gesetzgeber hat die Regelungen über Die Handelskette des Holzes⁵⁰ ins Waldgesetz eingebaut. Er hat ein Kontroll- und Sanktionssystem ins Leben gerufen, das die Harmonie mit der EU-Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵¹ erzielt. Das Programm hat Ziele in Verbindung mit den Umweltaspekten der Forstbewirtschaftung, die Ressourcen sparsamer zu nutzen und der Effizienz zu verbessern. Das Programm betont auch, dass die Wälder die Effekte der Klimaänderung reduzieren und die Erosion mäßigen können. Angesichts dessen ist ein Ziel des Programms, die Waldgebiete zu erhöhen. Es bedeutet, dass 27% des Landes⁵² wegen des National Waldprogramms Waldgebiete sein soll. Die Aufmerksamkeit muss der Zurückdrängung des qualitativen und quantitativen (zum Beispiel: der illegale Holzeinschlag)Verfalles der Waldgebiete gewidmet werden.⁵³

Das Jahr 2015 ist das internationale Jahr des Bodens. Der Boden ist eine der wichtigsten, nachwachsenden natürlichen Ressourcen, der Schutz und die Erhaltung dieser Fruchtbarkeit ist das Interesse der ganzen Gesellschaft, denn er hat eine unentbehrliche Rolle in der Lebensmittelproduktion. Der Zustand des Bodens ist begünstigend in Ungarn.⁵⁴ Das Programm bestimmt in Verbindung mit dem Bodenschutz und der nachhaltige Nutzung, *„dass die Landnutzung für andere Ziele und die dauernde Bodennutzung wegen der Infrastruktur, der Industrie und der Expansion der Siedlungen bedeutend ist. Die Produktion des Humus während den Investitionen und die verschiedene Verschmutzungen ergeben die Degradation des Bodens.“*⁵⁵ Wegen dieser Gründe ist das Bodenschutzrecht nötig, das das Gesetz Nr. CXXIX von 2007 über den Schutz des Ackerlandes enthält. Dieses Gesetz regelt den qualitativen (Bodenschutz)⁵⁶ und den quantitativen Schutz (nicht- landwirtschaftliche Nutzung)⁵⁷ des Landes. Diese zwei Rechtsinstitute hängen sehr eng zusammen. Der Schutz der humusreichen Ackerkrume ist die Verpflichtung nicht nur des Bodenbenutzers, sondern auch des Investors, weil er verpflichtet ist, den Bodenschutzplan⁵⁸ während der nichtlandwirtschaftliche Nutzung und nach der Vollendung der Arbeiten zu verwirklichen und das gebrauchte Gebiet zu recyceln. Der Bodenschutz und der Wasserschutz können voneinander nicht getrennt

⁴⁹ Gesetz Nr. XXXVII. von 2009 über die Wälder § 22

⁵⁰ Gesetz Nr. XXXVII. von 2009 über die Wälder § 90-90/M

⁵¹ Verordnung (EU) Nr. 995/2010 Des Europäischen Parlaments Und Des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und HolzzeugnisseinVerkehrbringen

⁵² Programm S. 54.

⁵³ Programm S. 55.

⁵⁴ Programm S. 45.

⁵⁵ Programm S. 45.

⁵⁶ Gesetz Nr. CXXIX von 2007 über den Schutz des Ackerlandes § 31-58

⁵⁷ Gesetz Nr. CXXIX von 2007 über den Schutz des Ackerlandes § 3-30/C

⁵⁸ Gesetz Nr. CXXIX von 2007 über den Schutz des Ackerlandes § 50

werden, angesichts des sehr engen ökologischen Zusammenhangs der zwei Bereiche. Es ist eine sehr wichtige Vorschrift, dass die Landwirten die Bodenfläche vor der Nitratverschmutzung schützen müssen und sie haben auch Datenleistungspflicht auf den nitratempfindlichen Gebieten.⁵⁹ Ein Hauptziel des Programms ist der quantitative und qualitative Schutz des Bodens⁶⁰ auch in den nächsten Jahren.

Die Strategie der Bewahrung der Biodiversität⁶¹ (im Weiteren: Strategie) für die Periode 2015-2020 wurde in 2015 verkündet. Das Ziel der Strategie ist die Erhaltung der Vielfalt der Natur und des Erdenlebens. Die Strategie steht mit den internationalen und europäischen Zielen und auch mit der Strategie des Umweltschutzprogramms in Einklang. Die Strategie bestimmt diese Bereiche: (a) der Schutz der nationalen Naturschutzgebiete bzw. der Naturwerte und der Natura 2000 Gebiete; (b) die Vielfalt der Landschaft, umweltfreundliche Infrastruktur, Erhaltung und Wiederherstellung des Ökosystems; (c) die Erhöhung der Rolle der Landwirtschaft in der Erhaltung der Biodiversität; (d) die nachhaltige Forstbewirtschaftung und Wildwirtschaft, Schutz bzw. nachhaltige Nutzung den Wasserressourcen; (e) der Kampf gegen der Invasionsarten; (f) und endlich die Stärkung der von Ungarn im Abstellen des globalen Niedergangs der Biodiversität.⁶²

4. Agrar-Steuerrecht

Um das Gleichgewicht des Budgets zu erhalten, und wegen der Wirtschaftskrise, traten bedeutende Veränderungen in der ungarischen steuerrechtlichen Regelung seit 2010 ein. Die Zahl der Steuern stieg an, insbesondere im Bereich der sektoriellen Sondersteuern, die aber den Agrarsektor direkt nicht belasten. Bei der Höhe der Steuern können wir im Fall der Einkommenssteuern über degressiven Steuersatz sprechen, und im Fall der Verbrauchssteuern wuchsen die Steuersätze im Allgemeinen. Die Einführung der zwei neuen Steuergattungen berührt den Agrarsektor auch, was die Steuerbedingungen der kleinen und mittleren Unternehmen gewöhnlich verbessert.⁶³ Die gering besteuerten Unternehmen

⁵⁹ Gesetz Nr. CXXIX von 2007 über den Schutz des Ackerlandes § 48/A; Verordnung Nr. 59/2008. (IV.29.) FVM

⁶⁰ Siehe noch für das Bodenschutzrecht: Fodor László: A földvédelemre vonatkozó új szabályokról, *Gazdasági élet és társadalom*, 2014. (I.II) 44-59.; Kurucz Mihály: Földvédelem, in: Babus Júlia – Hegedűs Annamária – Kurucz Mihály: *Az építési beruházás folyamata: Az építési beruházás engedélyei*, Complex Kiadó, Budapest, 2010, 431-518.; Fodor László: Fenntartható földhasználat? – gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán, in: Bándi Gyula – Berki András – Kiss Csaba (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év: Gondolatok a fenntarthatóságról*, EMLA Egyesület, Budapest, 2008. 1-17.; Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2007, 108-117.

⁶¹ Parlamentsbeschluss 28/2015. (17.VI.) über die Strategie der Bewahrung der Biodiversität für die Periode 2015-2020 Jahre

⁶² Strategie S. 45-67.

⁶³ Gesetz Nr. CXLVII von 2012 über die Pauschalsteuer für gering besteuerte Unternehmen und die Steuer für Kleinunternehmen

(Einzelunternehmer, Einzelunternehmen, offenen Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften) zahlen eine Pauschalsteuer (fünfundzwanzigtausend Forint, und fünfzigtausend Forint), und damit tun sie Genüge ihrer Steuerzahlungs- und allgemeinen Steuerpflicht. Der Gesetzgeber bestimmt die Steuerpflichtigen der Steuer für Kleinunternehmen mit kategorischer Aufzählung und in weitem Kreis, und bei diesen Steuerpflichtigen nennt er zwei Organisationen, die zum Agrarsektor gehören, diese sind die Genossenschaft und die Vereinigung der Waldbesitzer. Die Bestimmung der Bemessungsgrundlage der Steuer ist speziell, aber sie ist ähnlich zur Festsetzung der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in Anbetracht ihrer Methode. Der Steuersatz wurde mit förderlichem Steuersatz bestimmt, weil er sechzehn Prozent der Besteuerungsgrundlage beträgt.

Veränderungen passierten auch während der Rechtsetzung nach dem Jahr 2010 in den drei Hauptsteuergattungen, die den Agrarbereich betreffen, aber nach dem Jahr 2013 kam es nur zu kleineren Abänderungen.

Die Steuerleistung des landwirtschaftlichen Direktvermarkters, des Kleinproduzenten und des Einzelunternehmers passiert im Rahmen der Einkommensteuer, die spezielle Vorschriften über die landwirtschaftliche Tätigkeit enthält. Veränderungen passierten in Verbindung mit der Steuerfreiheit in den folgenden Bereichen:⁶⁴ (a) die mit der Sozialgenossenschaft verbundenen Steuerfreiheit; (b) die Steuerfreiheit von Einkommen aus der Übertragung von Ackerland.

Das Mitglied einer Sozialgenossenschaft kann Steuerfreiheit monatlich auf einer Zuwendung, die 25% des Mindestlohns nicht übersteigt, als Gegenleistung seiner persönlichen Mitbestimmung bekommen. Die Zuwendung kann die durch die Sozialgenossenschaft hergestellten Lebensmittel, Fertiggerichte oder Gutscheine sein. Diese Form der Steuerbegünstigung wurde mit der Förderung oder Beihilfe ergänzt, die die Sozialgenossenschaft mit gemeinnütziger Rechtsstellung dem Mitglied oder seiner Familie in Form von Gutscheinen bietet. Den Gutschein kann man nur zum Lebensmittel oder zu seinem Genuss verwendet werden, und sein Wert kann monatlich die Summe des Mindestlohns nicht übersteigen.

Einkommen aus der Übertragung von Ackerland ist auch steuerfrei, wenn die im Gesetz bestimmten Bedingungen in Erfüllung gehen. Im Regelfall kann man die Steuerfreiheit bis 200.000 Ft durchsetzen, wenn der Verkäufer das Ackerland einer Privatperson verkauft, die es als landwirtschaftlicher Direktvermarkter oder Einzelunternehmer nutzt, oder wenn er das Ackerland dem Angestellten eines registrierten gemeinschaftlichen Landwirtschaftsunternehmens verkauft, der es dem gemeinschaftlichen Landwirtschaftsunternehmen, bei dem er angestellt ist, für zehn Jahre verpachtet. Es gibt keine Einkommensgrenze, wenn das Ziel des Verkaufs die Auflösung eines Teileigentums oder Futtererzeugung für Tierzucht ist, aber die vorgenannten Bedingungen müssen auf der Seite des Käufers bestehen. Weder die Einkommensgrenze, noch die auf der Seite des Käufers bestimmten Bedingungen müssen bestehen, wenn die Übertragung des Ackerlands einer Privatperson zu dem Zweck der Besitzvereinigung, einer Gemeindeverwaltung zu dem Zweck des sozialen Bodenprogramms oder zu Gunsten des Nationalen Bodenfonds erfolgt.

⁶⁴ Gesetz Nr. CXVII von 1995 über die Einkommensteuer Anlage Nr. 1 Punkt 4.24., 9.5.

Die wichtigste Veränderung bei der anderen Einkommenssteuer, der Körperschaftsteuer passierte auch in der Hinsicht des Steuersatzes seit 2010 neben den sonstigen Abänderungen. Die Körperschaftsteuer ist gestreifte progressive Steuer geworden, da sie bis die 500 Millionen Forint nicht übersteigende Summe der positiven Besteuerungsgrundlage 10% beträgt, darüber ist sie 19%. Im Bereich der Körperschaftsteuer passierten mehrere sonstige bedeutende Abänderungen, aber es kam nur zu minimaler Veränderung hinsichtlich des Agrarsektors. Die Veränderung berührte die Vergünstigungen, die die Besteuerungsgrundlage senken, und die Steuervergünstigungen.⁶⁵ Die die Besteuerungsgrundlage senken den Vergünstigungen gelten als staatliche Beihilfe oder als De-minimis-Beihilfe nach Wahl des Steuerzahlers laut den Regeln der Europäischen Union, wenn die Investition der primären Erzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder der Verarbeitung von Agrarerzeugnissen oder dem Vertrieb von Agrarerzeugnissen dient. (Das Maximum der Vergünstigung ist das Ergebnis vor Steuern, höchstens 30 Millionen Forint.) Die gleiche Bestimmung wurde bei der Steuervergünstigung der kleinen und mittleren Unternehmen bezüglich der landwirtschaftlichen Tätigkeit eingefügt. (Die maximale Summe der Steuervergünstigung ist 6 Millionen Forint pro Steuerjahr.)

Von den Verbrauchssteuern bedeutet die allgemeine Umsatzsteuer die wichtigste Budgeteinnahme.⁶⁶ Die besondere Regelung, die den Agrarsektor berührt, wurde im Kreis des Steuersatzes, der Steuerfreiheit und der spezifischen Rechtsstellung und durch die spezielle Regelung des landwirtschaftlichen Erzeugers verwirklicht. Obwohl der allgemeine Steuersatz der allgemeinen Umsatzsteuer hoch ist (27%), gehören aber manche grundlegende landwirtschaftliche Erzeugnisse (Milch, Milchprodukt, Getreideprodukt) zu dem begünstigten achtzehnprozentigen Steuersatz. Der Steuersatz der Verwertung der großen Tieren als Zwischenprodukt, im geschlachteten Zustand sank in 2015 von 27% auf 5%. Das Ziel dieser Maßnahmen ist die Zurückdrängung der Steuerhinterziehungen und die Verminderung des schwarzen Handels.

Im Allgemeinen kann man feststellen, dass die Steuerregeln in 2010 bedeutend geändert wurden, aber diese Veränderungen beeinflussten den Agrarsektor berührende grundlegende Vorschriften nicht, die der Gesetzgeber in den früheren Jahren bestimmte. Seit 2013 berührten nur kleinere steuerrechtliche Abänderungen den Agrarsektor.

5. Schlussgedanken

Wir konnten 14 Landesberichte und 4 individuelle Berichte an der Konferenz anhören, die alle anders betonten, demnach, dass welche Veränderungen im gegebenen Land im Bereich der agrarrechtlichen Regelung im Vergleich zu der letzten Konferenz passierten. Wir erwähnten schon, dass man die Teilbereiche des Agrarrechts laut keiner gewöhnlichen strikten Hinsichten in diesem Jahr analysieren musste, sondern die Länder konnten entscheiden, was sie in ihren Berichte betonen. So war es ein bisschen

⁶⁵ Gesetz Nr. LXXXI von 1996 über die Körperschaftsteuer und die Dividendensteuer § 7 Abs. (12), § 22/A Abs. (4)

⁶⁶ Gesetz Nr. CXXVII von 2007 über die allgemeine Umsatzsteuer

schwer die viele verschiedene Vorträge zu vergleichen, aber es gelang, Schlussfolgerungen und Vorschläge abzufassen, die drei Bereiche betreffen.

Die erste Festsetzung der Kommission ist, dass der Umweltschutz, das Klima, die natürliche Ressource, die Grundbedürfnisse und die dazu verbindende rechtliche Vorgehen keine Grenzen haben. Die aktuelle und wichtige rechtliche Fragen muss man aber so behandeln, dass wir die Vielfalt und die Unterschiede der Rechtssysteme und der Kulturen einzelner Länder und die Reflexion der globalen Fragen auf lokaler Ebene berücksichtigen.

Laut des zweiten Vorschlags muss das Recht mit den (Sozial)wissenschaften bei der Analyse des Umweltschutzes, der Veränderungen des Klimas, der landwirtschaftlichen Risiken und der anderen ähnlichen Bereiche zusammen bewegen, und man muss den Standpunkt der Experten berücksichtigen.

Die Kommission betonte als dritten Punkt, dass man auf die Gefahren, die aus dem Rückgang des sozialen Schutzniveaus der mit dem stärksten sozialen Schutz verfügenden Staaten stammen, beachten muss. Man muss über die Gestaltung eines entsprechend funktionierenden, harmonisierten sozialen und arbeitsrechtlichen Systemes auch denken, dass wir das soziale Dumping vermeiden können.

HOLLÓ Klaudia* – HORNYÁK Zsófia – NAGY Zoltán*****
Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között****

1. Bevezetés

2015. szeptember 9. és 13. között Németországban, Potsdamban vettünk részt a CEDR¹ által két évente megrendezésre kerülő nemzetközi agrárjogi konferencián. A tudományos munka három bizottságban zajlott, amelyek közül mi a III. Bizottság munkájába kapcsolódtunk be, melynek feladata minden egyes konferencián ugyanaz, vagyis az adott ország vonatkozásában a legutóbbi konferencia óta jelentkező legfontosabb, agrárjogot érintő változások bemutatása. Ám az idei konferencia némiképp rendhagyó volt a korábbiakhoz képest, mivel idén nem a szokásos, részletes, szigorú szempontok szerinti kérdőívet kaptuk meg, tehát jóval nagyobb szabadságunk volt a témaválasztás kapcsán. Nem kellett az agrárjog minden részterületét végigjárni és bemutatni a változásokat, hanem csak a legjelentősebbekről kellett beszámolnunk.

Így nemzeti jelentésünkben három területet emeltünk ki, nevezetesen a földforgalom, a környezetjog és az agrár-adójog aktuális kérdéseit. A főhangsúlyt a földforgalomra helyeztük, hiszen a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény megszületésével jelentősen változtak a földtulajdonszerzés és a földhasználat szabályai.

2. Változások a földforgalomban

Az elmúlt két évben a legjelentősebb változás az agrárjogi szabályozás területén a mezőgazdasági földforgalom körében volt tettenérhető. Bár az Országgyűlés már 2013 júniusában elfogadta az új földforgalmi törvényt, ám csak 2013 decemberétől léptek hatályba az első rendelkezései, teljes egészében pedig 2014. május 1-től alkalmazandó.

* dr. jur., egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi Tanszék, e-mail: hollo.klaudia@ajk.elte.hu

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

*** PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu

**** A tanulmány/kutató munka a TÁMOP-4.2.1.D-15/1/KONV-2015-0009 azonosító számú projekt részeként – az Új Széchenyi Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

¹ Európai Agrárjogi Egyesület

2.1. A földforgalmi szabályozás változásának körülményei

Magyarország 2004. május 1. napján csatlakozott az Európai Unióhoz.² A Csatlakozási Okmány³ hét év földmoratóriumot biztosított, amelynek értelmében eltérő szabályokat tarthattunk fenn a magyar és a nem magyar személyek földtulajdonszerzése tekintetében.⁴ A hét év lejártát követően – a Kormány kezdeményezésére⁵ – további 3 évre is megkaptuk a moratóriumot a Bizottság döntése⁶ alapján.⁷ Erre tekintettel Magyarországon 2014. április 30-át követően (földmoratórium megszűnése)⁸ meg kellett szüntetnünk a termőföldjeinkre a magyar és az uniós, tagállami állampolgárokra vonatkozó eltérő tulajdonszerzési tilalmakat és korlátozásokat. A földmoratórium lejáratát azt jelenti, hogy ettől az időponttól a tagállamok földművesei is vásárolhatnak termőföldet Magyarországon a magyar földművesekre irányadó szabályok szerint. Ennek értelmében a – többször módosított – termőföldről szóló, 1994. évi LV. törvény, amely a földszerzés és használat szabályait határozta meg, már nem volt képes betölteni szerepét, tehát jogtechnikai szempontból vagy jelentősen módosítani vagy hatályon kívül kellett helyezni az új jogi szabályozás kialakításával. Az uniós tagállamaiban alkalmazott jogi szabályozásra is figyelemmel, a nemzeti érdekeket is tükröző új, átfogó földügyi jogi szabályozás kialakításával kapcsolatos igény már a 2010. évben megfogalmazódott.⁹

² Az Európai Megállapodás (Magyarországon kihirdetve az 1994. évi I. törvénnyel) értelmében a termőföldek tulajdonlása esetében Magyarországnak az uniós csatlakozás időpontjáig nem kell az ún. nemzeti elbánást bevezetnie.

³ 2003. szeptember 23.

⁴ Lásd még: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013, 109-119.

⁵ 2/2010. (II.18.) OGY határozat a nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalom meghosszabbításának szükségességéről.

⁶ Bizottság határozata 2010/792/EU a magyarországi mezőgazdasági földterületek szerzésére vonatkozó átmeneti időszak meghosszabbításáról, 2010. December 20. 1. cikk *“A Magyarországon a mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó, a Csatlakozási Okmány X. melléklete 3. fejezetének 2. pontjában említett átmeneti időszakot 2014. április 30-ig meg kell hosszabbítani.”*

⁷ Csatlakozási Okmány X. melléklet alapján, ha elegendő bizonyíték áll rendelkezésre arra nézve, hogy az átmeneti időszak lejártával Magyarországon a mezőgazdasági földterületek piacának súlyos zavara alakul ki vagy ennek kialakulása fenyeget, a Bizottság Magyarország kérelmére határozatot hoz az átmeneti időszak legfeljebb három évre történő meghosszabbításáról.

⁸ Lásd: Téglási András: The constitutional protection of agricultural land in Hungary with special respect to the expiring moratorium of land acquisition in 2014, *Jogelméleti Szemle*, 2014/1, 155-175.

⁹ Lásd még: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus: 14, Gazdász-Elasztik Kft., Miskolc, 2014, 139-158.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/5, 20-31.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in

Magyarországon – tehát az utóbbi megoldást követve – megszületett a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény, mely elsőként került megalkotásra az új földügyi szabályozás rendszerében,¹⁰ emellett további két törvény fogja szabályozni ezt a területet, nevezetesen az üzemszabályozási és a termelés-szervezési törvény, ám ez a két törvény a mai napig nem került megalkotásra. Ezek a jövőben megszülető jogszabályok további speciális rendelkezéseket tartalmazhatnak a földek tulajdoni és használati viszonyait illetően, amelyek megalkotásával válik teljes körűen szabályozottá a mezőgazdasági jogviszonyok komplex területe.¹¹ A földforgalmi törvény, valamint a másik két, még meg nem alkotott jogszabály is sarkalatos törvénynek minősül. Ezen jogszabályok kiegészítéseként az Országgyűlés 2013. december elején elfogadta a 2013. évi CCXII. törvényt (földről szóló törvény), mely a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról rendelkezik. Ez a jogszabály nem tekinthető sarkalatos törvénynek, tehát az ebben megfogalmazott részletszabályok módosítása jóval egyszerűbb, mint a földforgalmi törvényben meghatározottaké.

Az új földforgalmi törvény olyan szabályozást vezet be, amely alapján egyrészt a földszerzőnek meg kell felelnie a földműves kritériumainak, másrészt, amellyel a hazai egyéni és családi kis- és középbirtokok válhatnak meghatározóvá a piacon. Mindezekre figyelemmel az új földforgalmi szabályozásban vannak olyan jogintézmények, amelyek már ismertek a korábbi, termőföldről szóló törvény kapcsán (pl. elővásárlási jog)¹² és léteznek olyan jogintézmények, amelyek a korábbi gyakorlat alapján az újdonság erejével hatnak (pl. hatósági jóváhagyás). A rendelkezési jog korlátozásának eszközeként ismert elővásárlási jog is jelentősen átalakult a törvényen alapuló elővásárlási jogok rendszerében. A változások részben a jogosultak körében, rangsorában, gyakorlásának módjában ragadhatók meg. Az eljárási rendben a rendelkezési jog korlátozásának közjogi eleme is megjelenik a hatósági jóváhagyás tekintetében.

Hungary, in: Roland Norer – Gottfried Holzer (szerk.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Wien – Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2013, 220-224.

¹⁰ Lásd még: 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.

¹¹ Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról. *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-136.; Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13-22.

¹² Lásd bővebben: Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus XXII, 2004, 393-403.; Olajos István: A 2002. február 22-én hatályba lépő termőföld adásvételéhez kapcsolódó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásáról, *Napi Jogász*, 2002/4, 7-12.; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, in: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, Tomus: LXVI. Fasc.3. Szeged, 2004, 5.; Olajos István – Prugberger Tamás: A termőföldbirtoklás, hasznosítás és forgalmazás a családi gazdaság elősegítésének új jogi szabályozása tükrében, *Magyar Jog*, 2002. május, 286-295.; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIV, Miskolc, University Press, 2006, 517-524.

Az Unió jogi normái közvetlenül nem szabályozzák a mezőgazdasági földek tulajdonlásával kapcsolatos kérdéseket, azonban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) elvei alapján kialakult bírósági gyakorlat kereteket és irányokat állapít meg a jogalkotás és a jogalkalmazás számára. Az alapvető jogelvek körében kiemelhető a diszkrimináció tilalma, személyek szabad mozgása (ezen belül is a letelepedés szabadsága), tőke szabad mozgása stb. Mindezekből levezethető, hogy a tulajdonszerzés korlátozására csak az uniós joggyakorlat által elismert közérdekből kerülhet sor. Közérdek lehet például a vidéki népesség megtartása, az életképes gazdasági egységek kialakítása és a spekulációs földvásárlások megakadályozása.¹³ A közérdek megvalósításához különböző eszközök vehetők igénybe, amelyeknek a közérdekkel arányosnak és diszkriminációmentesnek kell lenniük. Az eszközök bevezetésére és alkalmazására többféle modell értékű megoldás látott már napvilágot az egyes tagállami jogi szabályozásban és azok kereteinek meghatározására, jogszerűségi vizsgálatára az Európai Bíróság joggyakorlatában.¹⁴ Az eszközök vagy korlátozások körében található hatékony megoldásokat, mint például a helyben lakás, szakképesítés követelménye, hatósági jóváhagyás,¹⁵ de ide sorolható a jogszabályon alapuló elővásárlási jog kikötése stb. Természetesen találkozhatunk tagállami túlkapásokkal is, amelyek az arányosság, jogbiztonság elvét durván sértik, és amelyeket összeegyeztethetetlen korlátozásnak minősített a Bíróság.¹⁶

2.2. Változások a földtulajdonszerzés kapcsán

Az új törvény kidolgozása során az alapvető célkitűzés az volt, hogy az szerezzék meg a föld tulajdonjogát, aki képes és kész is azt megművelni. Így került meghatározásra a földműves fogalma, miszerint földműves a Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő

¹³ Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 11.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 187-197.

¹⁴ Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6, 7-16.

¹⁵ C-213/04. sz. ügy.

¹⁶ Például a C-370/05. számú ügyben a 44. pont alapján a helybenlakás követelménye tekintetében a nemzeti jogszabály a legalább 30 hektáros mezőgazdasági földterületek szerzését nyolcéves időtartamhoz köti, amely nem tűnik arányos intézkedésnek és a tőke szabad mozgásának korlátozásával összeegyeztethetetlen.

tevékenységet személyes közreműködésként végzi.¹⁷ A tulajdonszerzési jogosultság feltételeit is meghatározza a jogszabály. Egyrészt a szerző féll szemben öt éven belül nem került sor annak megállapítására, hogy szerzési korlátozás megkerülésére irányuló jogügyletet kötött (pl. zsebszerződés) másrészt, ne legyen földhasználati díj tartozása, harmadrészt vállalja, hogy a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének és vállalja, hogy a földet a tulajdonszerzés időpontjától számított 5 évig más célra nem hasznosítja. Az a belföldi természetes személy, és tagállami állampolgár, aki nem felel meg a földműves kritériumainak, mindösszesen 1 hektár mértékben szerezhet földet. A földműves pedig legfeljebb 300 hektár mértékig szerezheti meg a föld tulajdonjogát (földszerzési maximum), a rájuk irányadó birtokmaximum pedig 1200 hektár.

Az új földforgalmi törvény a többi EU tagállamhoz hasonlóan közvetett korlátozási eszközöket vezet be a földszerzéseket illetően a birtokpolitikai célok elérése érdekében, ilyen például az egyes forgalmi ügyletek hatósági jóváhagyáshoz kötése. A szerzési tilalmak és korlátozások eredményes betartatásához szükség van a földszerzések előzetes hatósági engedélyezésének bevezetésére. A hatósági engedélyezés¹⁸ rendszere már bevezetésre került az agrártámogatások forgalmában, így az közvetetten a földtulajdonjogot és a haszonbérleti jogot is érinti, fennállt a termőföldek forgalmában az 1987. évi I. törvény hatályba lépéséig, mely törvény pedig a külföldiek ingatlan tulajdonszerzéséhez írta elő a Pénzügyminisztérium előzetes engedélyének szükségességét, tehát nem újkeletű intézmény a magyar jogban.

A Csatlakozási Szerződés¹⁹ értelmében Magyarországnak lehetősége van bevezetni a hatósági engedélyezési rendszert, tehát az előzetes hatósági eljárás nem ütközik az uniós szabályokba, a közösségi bírósági joggyakorlat²⁰ is megengedettnek minősíti.²¹ Az új földforgalmi törvény hatósági jóváhagyásra vonatkozó rendelkezései 2014. május 1. napjától hatályosak, ezek értelmében a föld adásvételi szerződéshez szükség van a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyására, melyet a helyi földbizottság véleménye előz meg. Az 560/2013 (XII.31.) Korm. rendelet értelmében a mezőgazdasági igazgatási szerv jelen esetben a megyei földhivatalt jelenti. Az igazgatási szerv feladata, hogy több versengő ajánlat közül kiválassza a birtokpolitikai céloknak leginkább megfelelő győztes ajánlatot.

Az eljárás előnye, hogy minden egyes átruházási szerződés csak hatósági engedély alapján jöhet létre, mindre ugyanazok a feltételek vonatkoznak, és az eljárás

¹⁷ A földműves fogalmával kapcsolatosan 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*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 121-135.

¹⁸ Erről bővebben lásd: Jani Péter: A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda, in: Ágoston Eszter Ildikó (szerk.): *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban*, Szeged, SZTE-ÁJK, 2013, 15-28.

¹⁹ Lásd: Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, Joggyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 11-24.

²⁰ Lásd: C-302/97; C-300/01; C-452/01. számú ügyek.

²¹ Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében, in: <http://ujfoldtorveny.kormany.hu/a-magyar-fold-vedelmeben> (2014.02.21)

során a földhivatal alaposan megvizsgálja, hogy a szerződések nem ütköznek-e jogszabályi előírásba. Hátránya viszont, hogy az eljárás meghosszabbodik, és a földforgalom költségei is nőnek, ám ezek a költségek arányban állnak az elérendő birtokpolitikai célok megvalósulásával, mint előnnyel.²²

Érdekes kérdés, hogy kikből is állhat a helyi földbizottság. A földforgalmi törvény megfogalmazásában a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak. A helyi gazdálkodói közösség képviselői szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság, mely legalább 3, legfeljebb 9 főből áll. A helyi földbizottságról szóló kormányrendelet, mely a megválasztásra és a működésére vonatkozó szabályokat határozná meg, nem került megalkotásra, ám a földről szóló törvény megfogalmaz egy kiegészítő szabályt arra az esetre, ha a településen 2014. május 1-jéig a helyi földbizottság tagjainak megválasztására nem kerül sor, vagy a megválasztott helyi földbizottság működésképtelen. Ekkor a mezőgazdasági igazgatási szerv a föld tulajdonjoga megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárásban a Kamarának a föld fekvése szerinti területi szervét keresi meg állásfoglalás kiadása céljából. A mai napig a helyi földbizottság feladatait az Agrárkamara területi szerve látja el.

Általánosságban érvényes előírás, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv határozata ellen bírósági eljárás kezdeményezhető, egyéb jogorvoslat nem vehető igénybe. A helyi földbizottság állásfoglalása ellen pedig kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A földforgalmi törvény ez év júniusáig az igazgatási szerv részére kötelező jóváhagyást megtagadási okként jelölte meg azt az esetet, ha a földbizottság nem fogalmaz meg állásfoglalást (hallgat a bizottság). A határozat bírósági felülvizsgálata során azonban jogértelmezési és jogalkalmazási kérdésként merül fel, hogy a jogszabályban rögzített kötelező megtagadási ok miatt, ebben az esetben eredményesen támadható-e a határozat, azaz egy bizottság mulasztásával megvalósuló jogsértés miként orvosolható.

Az Alkotmánybíróság 2015. június 1. napján kelt 17/2015. (VI.5.) határozatával rendezte az ezzel kapcsolatosan felmerülő kérdéseket, és alkotmányos követelményként előírta, hogy a földbizottság az állásfoglalását köteles indokolni oly módon, hogy az állásfoglalás a hatósági eljárásban és a bírósági felülvizsgálat során érdemben felülbíráható legyen. A testület alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette a földforgalmi törvény azon rendelkezését, miszerint a szerződés jóváhagyásáról döntő hatóságnak a földbizottság hallgatása esetén is kötelező megtagadnia a szerződés jóváhagyását. Az sem áll összhangban az Alaptörvénnyel, hogy a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtható kifogást a helyi képviselő-testület úgy bírálhatta el, hogy a döntése ellen nem volt helye további jogorvoslatnak. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselőtestület határozata közbenső érdemi döntésnek minősül, vele szemben a bírósági felülvizsgálat biztosítása az Alaptörvényből eredő követelmény.

²² Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében, in: <http://ujfoldtorveny.kormany.hu/a-magyar-fold-vedelmeben> (2014.02.21)

2.3. Mezőgazdasági földterületek használata

Az új földforgalmi és a földről szóló törvény szemben a korábbi szabályozással, konkretizálta a földhasználat jogcímeit, így az egyes földhasználók a következő jogcímenek használhatják a földterületeket: haszonbérlet, feles bérlet, részesművelés, szíveségi földhasználat, rekreációs célú földhasználat. A felsoroltakon kívüli korábbi földhasználati jogcímeiket pedig megszüntette a földforgalmi törvény, a haszonkölcsön szerződés esetében például úgy, hogy a törvény hatálybalépése előtt megkötött haszonkölcsön szerződés időtartamának meghosszabbítása semmis, és mind a határozatlan, mind pedig a határozott időre kötött szerződések 2014. december 31-ével megszűnnek.²³ A haszonbérleten kívüli használati szerződésekre vonatkozó részletszabályokat a földről szóló törvény határozza meg azzal, hogy az általa nem szabályozott kérdésekben a földforgalmi törvény haszonbérleti szerződésre vonatkozó szabályai az irányadók.

A földhasználat jogát főszabály szerint földműves és mezőgazdasági termelőszervezet szerezheti meg. Tanya földhasználati jogosultságát pedig bárki megszerezheti. Földhasználati jogot szerezhettek még egyéb szervezetek is, speciális feltételek fennállása esetén. A földhasználati jogosultság megszerzésének feltételeit is meghatározza a jogszabály. A szerző félnek írásban nyilatkoznia kell egyrészt arról, hogy a földhasználati szerződés fennállása alatt valóban jogosult a földhasználat megszerzésére, megfelel a törvényben meghatározott feltételeknek, másrészt hogy a földhasználatot másnak nem engedi át, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasználati kötelezettségének, harmadrészt hogy nincs földhasználati díjtartozása.

A mező- és erdőgazdasági föld haszonbérbeadása esetén találkozunk az előhaszonbérleti jog intézményével, melynek működési mechanizmusa nagymértékben analóg az elővásárlási jog gyakorlásának szabályaival. A jogintézmény nem újkeletű a magyar földszabályozás tekintetében, ám rendkívül összetett, bonyolult sorrendiséget állított fel a jogalkotó, mely különbözik az erdőnek minősülő földek és az erdőnek nem minősülő földek haszonbérbeadása esetén.²⁴

Új jogintézmény viszont a hatósági jóváhagyás a földhasználat kapcsán is, ám az ezzel kapcsolatos szabályok nagyon hasonlóak a tulajdonszerzésnél kifejtettekhez, lényeges különbség viszont, hogy jelen esetben nincs szükség a helyi földbizottság állásfoglalására.

2.4. Szerzési korlátozások hatósági ellenőrzése és a kényszerhasznosítás

A mezőgazdasági igazgatási szerv feladata a szerzési feltételek, illetve korlátozások, és tilalmak betartásának ellenőrzése, ha ennek során azt tapasztalja, hogy a tulajdonos, illetve a földhasználó valamilyen jogszabálysértést követett el, akkor erre felhívja a figyelmét, és határidő megállapításával írásban felszólítja a jogszerű állapot

²³ 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*, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 123.

²⁴ Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek használatát érintő anyagi és eljárási szabályok rendszere, *Advocat*, 2014/1-2, 5.

helyreállítására. Amennyiben a kötelezett ennek nem tenne eleget, a mezőgazdasági igazgatási szerv a kötelezettel szemben mulasztási bírságot szab ki, mely a föld szerzés kori aranykorona-értéke húszszereztes szorzatának megfelelő forintösszeg. Ennek megfizetése alól felmentés nem adható. A bírság ismételt kiszabható mindaddig, amíg a jogsértő állapot fennáll, amennyiben ezt 6 hónap elteltével sem sikerül helyreállítani, a hatóság intézkedik a föld kényszerhasznosításba adásáról, mely esetben a használat átadásáról van szó.²⁵

2014. évi VII. törvény²⁶ speciális rendelkezéseket állapít meg a semmis földügyletekkel, vagy röviden a zsebszerződésekkel kapcsolatban.²⁷ Ebbe a körbe tartoznak a tulajdonszerzésre és használati kötelezések irányuló szerződések, szerződési kikötések, és a hozzá kapcsolódó valamennyi jogügylet. A jogszabály 2014. február 11. napján került kihirdetésre, és ezután 30 nappal lépett hatályba, és a múltban kötött jogellenes ügyletek tekintetében 30 napos haladékot adott a jogszerű állapot helyreállítására.

Az ügyészi jogosítványok a földekkel kapcsolatos jogellenes ügyletek felderítése tárgyában egyrészt kiszélesedtek (adatszerzés, betekintés, kezelés), másrészt perbeli indítványozási jogkörre a semmisség megállapítása iránti perekben kiegészült.

3. A környezetjog területén bekövetkezett változásokról

A CEDR 2013-ben tartott konferenciája²⁸ óta eltelt két esztendő környezetjogot érintő változásait illetően érdemes kiemelni, hogy az Országgyűlés új környezetvédelmi programot fogadott el. A 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015-2020 szakpolitikai stratégiát (továbbiakban: Program) 2015 júniusában hirdették ki.²⁹ A Nemzeti Környezetvédelmi Programok megjelenítik a környezetvédelem, környezetpolitikai céljait és intézkedéseit. Ennek során értékelik a környezet aktuális állapotát, és azon területek helyzetét, amelyek álláspontunk szerint a környezetjog egyes, különös részeit képezik. A 4. környezetvédelmi program kimunkálását szükségessé tette

²⁵ Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény hatása a tulajdoni viszonyokra, in: Zoványi Nikolett (szerk.): *Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában*, Doktoranduszok Országos Szövetsége Jogtudományi Osztály, Budapest – Debrecen, 2014, 33-34.

²⁶ A termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szóló.

²⁷ Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Östermelő*, 2014/2, 10-11.

²⁸ A korábbi konferenciák III. Bizottságába készített nemzeti jelentések körére lásd: Nagy Zoltán – Olajos István - Jakab Nóra – Szilágyi Szabolcs: Wissenschaftliche und praktische Entwicklung des Rechts des ländlichen Raums in der EU, in den Staaten und Regionensowiein der WTO (2013), in: http://www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission_III_Hongrie.pdf (2015.10.20.); Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Wissenschaftliche und praktische Entwicklung des Rechts des ländlichen Raums in der EU, in den Staaten und Regionensowiein der WTO (2011), in: http://www.cedr.org/congresses/bucarest/pdf/Commission_III_Hongrie.pdf (2015.10.20.); Olajos István – Raisz Anikó: Wissenschaftliche und Praktische Entwicklung des Rechts des Ländlichen Raums in der UE, in den Staaten und Regionensowiein der WTO (2009), in: http://www.cedr.org/congresses/cambridge/CIII_HUN_EN.pdf (2015.10.20.).

²⁹ Magyar Közlöny, 83. szám, 2015. június 17.

az Európai Unió 7. Környezetvédelmi Cselekvési Programjának kidolgozása, valamint az új, 2014-2020 között pénzügyi tervezési időszakra vonatkozó környezetvédelmi szempontok lefektetése. A Programnak három átfogó stratégiai célja van: (a) az életminőség és az emberi egészség környezeti feltételeinek javítása; (b) természeti értékek és erőforrások védelme, fenntartható használata; (c) erőforrás-takarékosság és hatékonyság javítása, a gazdaság zöldítése.³⁰

Terjedelmi korlátok miatt a programot részletesen nem mutatjuk be. A Program által szükségessé vált jogalkotás egy későbbi beszámoló tárgya lehet, amikor az realizálódik. A dolgozatban az egyes stratégiai célokhoz tartozó azon területeket vesszük alapul, amelyek módosítása az elmúlt időszakban jelentős volt, jelezve azt, hogy a Program milyen célkitűzéseket fogalmaz meg az adott területre vonatkozóan.

A természetvédelmi területek különös termőföldek. Tulajdonjogát a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott személyi kör szerezhetheti meg.³¹ Használatukat, hasznosításukat meghatározza a földjogi,³² valamint természetvédelmi rezsim. Ez azt jelenti, hogy „tulajdonosaik a földhasznosítás körében nem

³⁰ A 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI.17.) OGY határozat. 1. melléklet 33. p.

³¹ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényre és a földtulajdonszerzésre vonatkozó rendelkezések elemzésére lásd: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei, főbb intézményei, in.: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Konferenciakötet, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 109-120.; Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?, in.: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Konferenciakötet, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 11-24.; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in.: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Konferenciakötet, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 55-78.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Egyetemi jegyzet, SZTE ÁJK – JATEPress, Szeged, 2014; Holló Klaudia: Gondolatok a Földforgalmi törvényről, in.: Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok*, ELTE-ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014, 29-37.; Hornyák Zsófia: Földtulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 62-76., in: http://epa.oszk.hu/01000/01040/00019/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyeztjog_2014_17_70-76.pdf (2015.10.20.); Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/16, 95-127., in: http://epa.oszk.hu/01000/01040/00018/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyeztjog_2014_16_095-110.pdf (2015.10.20.); Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaibaütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződéses jogkövetkezményei, *Östermelő*, 2014/2, 10-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az új földforgalmi törvényről, *Östermelő*, 2013/4, 7-10.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.

³² A földek használatára vonatkozó földforgalmi szabályokra lásd: 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*, Konferenciakötet, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 121-136.; Holló Klaudia: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényföldhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, *Themis*, 2013/3, 145-163.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek használatának új szabályai, *Östermelő*, 2014/1, 8-12.

azt tehetnek az ilyen területekkel, amit gazdasági érdekeik megkívánnak, hanem ezeket az érdekeket alá kell rendelni a természet oltalmazásáról rendelkező jogszabályoknak.”³³ Magyarországon a természetvédelmi területek országos vagy helyi jelentőséggel bírhatnak.³⁴ A kiemelt oltalom alatt álló természetvédelem területeket jogszabállyal jelölik ki, amely a védetség kiterjedtségétől függően miniszteri vagy helyi önkormányzati rendelet.³⁵ Az elmúlt időszakban is nőtt a természetvédelmi oltalom alatt álló területek száma.³⁶

Természetvédelmi tárgykörben született a környezethez való jog értelmezéséről szóló 28/1994. (V.20.) AB határozat. Ebben az alaphatározatban az Alkotmánybíróság a környezethez való jog speciális jellemzőit fejtette ki. Megállapította, hogy olyan sajátos alapjogról van szó, amelynek objektív, intézményvédelmi oldala meghatározó. E határozat kimondta a visszalépés tilalmát, vagyis azt, hogy „az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”³⁷ A környezethez való jog értelmezése kapcsán megállapításra került, hogy az állam nem élvez szabadságot abban a tekintetben, hogy a környezet állapotát romlani engedje, és a romlás kockázatát sem engedheti meg.³⁸

Az e körben tett megállapításokat is felhasználva³⁹ minősítette az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll eljárásban Alaptörvény ellenesnek az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényt,⁴⁰ amely alapvető változásokat jelentett volna a természetvédelem terén. A törvény részben megszüntette volna a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi vagyonekezelői jogát az állami tulajdonban álló védett földek tekintetében anélkül azonban, hogy ezzel a jogosultsággal más szervezet hatásköre bővült volna. E területeken a nemzeti park igazgatóságok jogosultsága a természetvédelmi kezelésre korlátozódott volna, amely gyengébb jogosítvány, mint a természetvédelmi célú

³³ Vass János: A természetvédelmi területek, in: Vass János (szerk.): *Agrárjog*, ELTE ÁJK Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999, 79.

³⁴ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 24. §

³⁵ Tvt. 24. §

³⁶ A Magyar Állami Természetvédelem hivatalos honlapja, in: http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Tenyek&Adatok/Termeszetvedelmi_adatok-20141231.pdf, 10. p., (2015.06.16.); A Magyar Állami Természetvédelem hivatalos honlapja, in: http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Tenyek&Adatok/Termeszetvedelmi_adatok-20131231.pdf 9. p., (2015.06.16.); A Magyar Állami Természetvédelem hivatalos honlapja, in: http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Tenyek&Adatok/Termeszetvedelmi_adatok-20121231.pdf 9. p., (2015.06.16.)

³⁷ 28/1994. (V.20.) AB határozat rendelkező rész 1. pont

³⁸ 28/1994. (V.20.) AB határozat IV. 1.

³⁹ Az Alaptörvény környezetjogi aspektusaira lásd: Horváth Gergely: Az Alaptörvény környezetjogi előírásai, in: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013, 222-234.; Fodor László: Természeti tárgyak egy új alkotmányban, *Pázmány Law Working Papers*, Nr. 2011/21., in: <http://plwp.eu/evfolyamok/2011/117-2011-21> (2015.10.17.)

⁴⁰ T/3788. számon benyújtott javaslat elfogadásával alkotott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi (...) törvény, in: <http://www.parlament.hu/irom40/03788/03788-0016.pdf> (2015.06.16.)

vagyonkezelés.⁴¹ A védelmi szint csökken, amennyiben a korábban jogszabály által biztosított hatáskörök hiányoznak a szabályozásból és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak.⁴² Az ilyen típusú szabályozás ellentétes az egészséges környezethez való alapjoggal, a védelmi szinttől való visszalépésre vonatkozó tilalommal, ezért Alaptörvényellenes.

A természetvédelmi területek használatához és hasznosításához kapcsolódik az a rendelet,⁴³ amely a nemzeti parkok területének övezeti besorolásáról rendelkezik. E jogszabály határozza meg az egyes övezetekben alkalmazható természetvédelmi kezelés kereteit. Az új övezeti elnevezés⁴⁴ jobban illeszkedik a szakmai tartalomhoz és összhangban van a Nemzetközi Természetvédelmi Unió ajánlásaival.⁴⁵

A Program mellékletét képezi a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (továbbiakban: Alapterv), ami a természetvédelem szakpolitikai stratégiája 2015-2020-ig. Az Alapterv fő cselekvési irányként határozza meg a védett természeti területeken a nemzeti parkok természetvédelmi kezelési tervének⁴⁶ jogszabályban való kihirdetését. E tervek szakmai alapját a fent említett övezeti besorolás nagyban elősegítheti.

A Natura 2000 területeken a fenntartási tervek biztosítják a közösségi jelentőségű fajok és élőhelyek megőrzését és fenntartását. Komoly előrelépés, hogy 2015 májusára 243 Natura 2000 területre fenntartási terv készült európai uniós forrásokat igénybevéve, a 43/2012. (V.3.) VM rendelet alapján.⁴⁷

Az erdők, ahogyan a természetvédelmi területek is, különös termőföldnek minősülnek. Ez azt jelenti, hogy a föld tulajdonjogának, használati jogának megszerzésére vonatkozó szabályokat alkalmazni kell rájuk. Emellett azonban a használatukra még szigorúbb előírások vonatkoznak, amelyeket speciális törvények – pl. erdőtörvény⁴⁸ – írnak elő. Az erdőnek vitathatatlan szerepe van a környezetvédelemben, a természetvédelemben és a rekreációban. Óriási gazdasági értéket is képviselnek. Az erdők ezen komplex funkcióját (védelem, rekreáció, gazdasági rendeltetés) megjeleníti a jogi szabályozás.⁴⁹ Az erdő akkor képes komplex funkcióit betölteni, ha az erdőgazdálkodás fenntartható és tartamos. Ezt azonban veszélyeztethetik az illegális fakitermelések. Az Erdőt. legutóbbi módosítása az illegális fakitermelések, és az illegálisan kitermelt faanyag forgalomba hozatalának visszaszorítását célozza.⁵⁰

⁴¹ 16/2015. (VI.5.) AB határozat, Indokolás (93)-(111)

⁴² 16/2015. (VI.5.) AB határozat, Indokolás (110)

⁴³ 134/2013. (XII.29.) VM rendelet a nemzeti parkok területének övezetekbe való besorolásáról és az egyes övezetekre vonatkozó általános természetvédelmi előírásokról

⁴⁴ A „természeti, kezelt és bemutató övezet” helyett természeti, természetkímélő hasznosítási valamint szolgáltató övezetbe kell sorolni a nemzeti parkok területét.

⁴⁵ Egyes törvényeknek agrár- és környezetügyi tárgyban történő módosításáról szóló 2013. évi CCL. törvény indokolása. Részletes indokolás. A 25-27. §-hoz.

⁴⁶ A természetvédelmi kezelési terv természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat, tilalmakat, és egyéb kötelezettségeket megállapító miniszter vagy önkormányzati rendelet. Tvt. 36. § (1)

⁴⁷ Alapterv 53. p.

⁴⁸ Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Erdőt.)

⁴⁹ Erdőt. 22. § (3)

⁵⁰ Erdőt. 90-90/M. §

A jogalkotó beépítette a faanyag kereskedelmi láncra vonatkozó rendelkezéseket az erdőtvénybe. Ezzel a fatermékek nyomkövethetőségére ellenőrzési és szankció rendszert hozott létre, amely egyben a 995/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek⁵¹ való megfelelést is célozza. A Program az erőforrás-takarékosság és – hatékonyság javítása körében tartalmaz célkitűzéseket az erdőgazdálkodás környezeti aspektusait illetően. A Program kiemeli az erdők klímaváltozás hatásainak csökkentésében és az eróziós folyamatok mérséklésében játszott szerepét. Mindezekre tekintettel célként fogalmazza meg az erdőterületek kiterjedésének növelését, amely a Nemzeti Erdőprogram alapján az ország 27 százalékos⁵² erdőszültség elérését jelenti. Figyelmet kell fordítani továbbá az erdőterületek minőségi és mennyiségi romlásának (pl. az illegális fakitermelés) visszaszorítására.⁵³

A 2015. év a talajok nemzetközi éve. A talaj az egyik legfontosabb, feltételesen megújuló természeti erőforrásunk, amelynek védelme és termékenységének fenntartása mindenki az egész társadalom érdeke, hiszen nélkülözhetetlen szerepe van – többek között - az élelmiszer-termelésben. A talajok állapota kedvező Magyarországon.⁵⁴ A Program a talajok védelme és fenntartható használata körében rögzíti, hogy „*az infrastruktúra, az ipar, és a települések terjeszkedése következtében jelentős a termőföldek mezőgazdasági művelésből való végleges kivonása, és a tartós talajfedettség növekedése. A talajok degradációját eredményezi továbbá a beruházások során a humusz letermelése, valamint a különböző eredetű szennyezések.*”⁵⁵ Ezen okok miatt van szükségesek a talaj védelmére vonatkozó szabályok, amelyeket a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Földvédelmi tv.) tartalmazza. E törvény rendelkezik a földek minőségi (talajvédelem)⁵⁶ és mennyiségi védelméről (föld más célú hasznosításának szabályozása).⁵⁷ E két intézmény egymással szorosan összefügg. A humuszos termőréteg védelme nemcsak a földhasználó kötelezettsége. Az igénybevevő kötelezettsége, hogy a más célú hasznosítás során, illetve annak befejeztével a talajvédelmi tervet⁵⁸ megvalósítsa, és újrahasznosítsa az igénybevett területet. A talajvédelem nem választható el a vízvédlemtől tekintettel a két terület között ökológiai kapcsolatra. Különösen fontos előírás az, hogy a mezőgazdasági termelőknek eleget kell tenniük a nitrátszennyezéssel szembeni védelemnek és adatszolgáltatási kötelezettségnek a nitrátérzékeny területeken.⁵⁹ A Program a fentiekkel összhangban a

⁵¹ A fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról szóló 995/2010 európai parlamenti és tanácsi rendelet

⁵² Program 54.

⁵³ Program 55.

⁵⁴ Program 45.

⁵⁵ Program 45.

⁵⁶ Földvédelmi tv. 31-58. §

⁵⁷ Földvédelmi tv. 3-30/C. §

⁵⁸ Földvédelmi tv. 50. §

⁵⁹ Földvédelmi tv. 48/A. §, A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről szóló 59/2008. (IV.29.) FVM rendelet

talajkéslet mennyiségi és minőségi védelmét⁶⁰ kiemelt célként fogalmazza meg az elkövetkező évekre is.

2015-ben fogadták el a biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiát⁶¹ (a továbbiakban: Stratégia). A nemzetközi és európai uniós célkitűzésekkel összhangban álló stratégia a földi élet, az élővilág változatosságának megőrzését célozza. A Stratégia a 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program stratégia rendszerével összhangban áll. Stratégia területként jelöli meg: (a) a hazai védett természeti területek, értékek és Natura 2000 területek védelmét; (b) táji diverzitás, zöld infrastruktúra, ökoszisztéma szolgáltatások fenntartása és helyreállítása; (c) mezőgazdaság szerepének növelése a biológiai sokféleség megőrzésében; (d) fenntartható erdő- és vadgazdálkodás, vízi erőforrások védelme, fenntartható használata; (e) inváziós idegenhonos fajok (özönfajok) elleni küzdelem; (f) Magyarország szerepvállalásának erősítése a biológiai sokféleség világszintű csökkenésének megállításában.⁶²

4. Az agrár-adójog

A gazdasági válság és a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében 2010 óta a magyar adójogi szabályozásban jelentős változások következtek be. Megnőtt az adók száma, különösen az ágazati különadók területén, amelyek azonban közvetlenül nem terhelik az agráragazatot. Az adók mértéke tekintetében a jövedelem típusú adók esetében csökkenő adómértékről beszélhetünk, míg a fogyasztási típusú adók esetében általában nőttek az adómértékek. Az agráragazatot is érinti két új adónem bevezetése, amely általános jelleggel a kis- és középvállalkozások adózási feltételeit javítja.⁶³ A kisadózó vállalkozások (egyéni vállalkozó, egyéni cég, magánszemély tagokból álló kkt és bt tételes adót (25.000 Ft illetve 50.000 Ft) fizetnek és ezzel eleget tesznek az adófizetési és közteljesítési kötelezettségüknek. A kisvállalati adók alanyát tételes felsorolással és szélesebb körben határozza meg a jogalkotó, amely adóalanyoknál nevesít két agrárszektorba tartozó szervezetet, a szövetkezetet és az erdőbirtokossági társulatot. Az adó alapjának meghatározása speciális, bár módszerét tekintve a társasági

⁶⁰ Földvédelem jogi szabályozására lásd: Fodor László: A földvédelemre vonatkozó új szabályokról, *Gazdasági élet és társadalom*, 2014, (I.II), 44-59.; Kurucz Mihály: Földvédelem, in: Babus Júlia – Hegedűs Annamária – Kurucz Mihály: *Az építési beruházás folyamata: Az építési beruházás engedélyei*, Complex Kiadó, Budapest, 2010, 431-518.; Fodor László: Fenntartható földhasználat? – gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán, in: Bándi Gyula – Berki András – Kiss Csaba (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év: Gondolatok a fenntarthatóságról*. EMLA Egyesület, Budapest, 2008, 1-17.; Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2007, 108-117.

⁶¹ 28/2015. (VI.17.) OGY határozat a biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020 közötti időszakra szóló stratégiájáról

⁶² Stratégia 45-67.

⁶³ 2012. évi CXLVII törvény a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalkozási adóról (KATA és a KIVA)

adóalap-megállapításhoz hasonlít. Az adó mértéke kedvező adókulccsal került meghatározásra, mivel az adóalap 16%-a.

Az agrárágazatot érintő három fő adónemben is változások történtek a 2010. évet követő jogalkotás során, de a 2013. évet követően csak kisebb módosításokra került sor.

A személyi jövedelemadó keretében történik a mezőgazdasági őstermelők, kistermelő és az egyéni vállalkozók adózása, amely speciális szabályokat tartalmaz a mezőgazdasági tevékenység vonatkozásában. Az adómentességet érintően az alábbi területeken történt változás:⁶⁴ (a) szociális szövetkezettel kapcsolatos adómentesség; (b) termőföld átruházásából származó jövedelem adómentessége.

Szociális szövetkezet tagja adómentességet kaphat havonta a minimálbér 25%-át meg nem haladó mértékű juttatásra a személyes közreműködése ellenértékéért. A juttatás lehet a szövetkezet által előállított élelmiszer, fogyasztásra kész étel vagy utalvány. Ez az adókedvezményi forma kiegészült a közhasznú jogállású szociális szövetkezet által a tagnak vagy családjának utalvány formájában nyújtott támogatással vagy segéllyel. Az utalvány csak élelmiszerre vagy ennek fogyasztására használható fel és havonta legfeljebb a minimálbér összegével megegyező mértékű lehet.

Szintén adómentes a termőföld átruházásából származó jövedelem a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén. Alapesetben az adómentesség 200.000 Ft-ig érvényesíthető, ha az eladó termőföldet olyan magánszemélynek adja el, aki azt mezőgazdasági őstermelőként vagy egyéni vállalkozóként hasznosítja, vagy ha regisztrált mezőgazdasági társas vállalkozás alkalmazottjának adja el, akkor a vevő ennek a társaságnak 10 évre bérbe adja. Nincs jövedelem határ, ha az eladás célja a részaránytulajdon megszüntetése illetve állattenyésztés céljára történő takarmánytermelés, de a vevői oldalon az előbb említett feltételeknek fenn kell állnia. Sem jövedelem határnak, sem a vevő oldalán meghatározott feltételeknél nem kell fennállnia, ha a termőföld átruházása magánszemély részére birtok-összevonási céllal, települési önkormányzat részére szociális földprogram céljából vagy a Nemzeti Földalap javára történik.

A másik jövedelem típusú adónál, a társasági adónál is az adómérték tekintetében történt a legjelentősebb változás 2010 óta az egyéb módosítások mellett. A társasági adó sávós progresszív adóvá változott, mivel a pozitív adóalap 500 millió forintot meg nem haladó összegéig 10%, e fölött pedig 19%. A társasági adóban több egyéb jelentősebb módosítás történt, de kifejezetten az agráriumot érintően csak minimális változásra került sor. A változás az adóalapcsökkentő kedvezményeket és az adókedvezményeket érintette.⁶⁵ Az adóalapcsökkentő kedvezményeknél, ha a beruházás elsődleges mezőgazdasági termelést vagy mezőgazdasági termék feldolgozását vagy forgalmazását szolgálja, a kedvezmény állami támogatásnak vagy de minimis támogatásnak minősül az uniós szabályok alapján, az adózó választása szerint. (Az adóalapcsökkentő kedvezmény maximuma az adózás előtti eredmény, legfeljebb 30 millió forint.) Ugyanez a rendelkezés került beiktatásra a kis- és középvállalkozások adókedvezményénél a mezőgazdasági tevékenységre vonatkozóan. (Az adókedvezmény maximális összege hat millió forint adóévenként.)

⁶⁴ 1995. évi CXVII törvény a személyi jövedelemadóról (SZJA) 1. sz. melléklet 4.24. pont, 9.5. pont

⁶⁵ 1996. évi LXXXI törvény a társasági adóról és az osztalékadóról 7. § (12), 22/A § (4)

A fogyasztási típusú adók közül a legjelentősebb költségvetési bevételt az általános forgalmi adó (ÁFA) jelenti.⁶⁶ Az agrárszektorra érintő különös szabályozás az adómértékben, az adómentességben illetve a mezőgazdasági termelő különleges jogállásán és speciális szabályozásán keresztül valósult meg. Ugyan az ÁFA általános kulcs magas (27%), de a kedvezményes 18%-os kulcs alá tartoznak egyes alapvető mezőgazdasági termékek (tej, tejtermék, gabona termék). A nagytestű állatok köztes termékként, vágott állapotban történő értékesítésének az adókulcsa 2015-ben csökkent 27-ről 5 százalékra. Ennek célja az áfa csalások visszaszorítása, a fekete kereskedelem csökkentése.

Összességében megállapítható, hogy az adószabályok 2010-ben jelentős változáson mentek keresztül, de ezek nem befolyásolták azokat az agrárszektorra érintő alapvető szabályokat, amelyeket a jogalkotó a korábbi években határozott meg. A 2013 óta eltelt időszakban az agrárszektorra csak kisebb adójogi módosítások érintették.

5. Záró gondolatok

14 nemzeti jelentést és 4 egyéni beszámolót hallgathattunk meg a konferencián, melyek mind-mind másra helyezték a hangsúlyt annak megfelelően, hogy az adott országban milyen változások történtek az agrárjogi szabályozás területén a legutóbbi konferenciához képest. Ahogy már említettük, idén nem a szokásos szigorú szempontrendszer mentén kellett végighaladni az agrárjog egyes részterületein az elemzések folyamán, hanem az egyes országok maguk dönthették el, hogy mit emelnek ki a jelentésükben. Így a sok különböző témájú előadást nehéz volt összehasonlítani, és összegezni, ám sikerült konklúziót, valamint javaslatokat kialakítani, melyek három területet érintenek.

Az első megállapítása a bizottságnak, hogy a környezetvédelem, a klíma, a természeti erőforrások, az alapvető szükségletek, illetve az ezekkel kapcsolatos jogi megközelítések határok nélküliek. A jelenleg aktuális és lényeges jogi kérdéseket azonban úgy kell kezelni, hogy közben figyelembe vesszük az egyes országok jogrendszerének és a kultúrájának sokszínűségét, az azok közötti különbségeket, a globális kérdések visszaverődését a helyi szinten.

A második javaslat szerint a környezetvédelem, klímaváltozás, mezőgazdasági kockázatok és egyéb hasonló területek vizsgálatánál a jognak együtt kell haladni a (társadalom) tudományokkal, figyelembe kell venni a szakértők álláspontját.

Harmadik pontként pedig a bizottság azt emelte ki, hogy figyelmet kell szentelni azoknak a veszélyeknek, amelyek a legerősebb szociális védelemmel rendelkező államok szociális védelmi szintjének csökkenéséből erednek, valamint el kell gondolkozni egy megfelelően működő, harmonizált szociális és munkajogi rendszer kialakításán, annak érdekében, hogy elkerüljük a szociális dömpinget.

⁶⁶ 2007. évi CXXVII törvény az általános forgalmi adóról

José MARTÍNEZ*
Schlussfolgerungen**
(Kommission I)

Marktorganisationen: Rechtsrahmen und Umsetzung

1. Bewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik
2. Vorschläge/Empfehlungen
 - a) Rechtstechnik
 - b) Direktzahlungen
 - c) Liberalisierung des Agrarmarktes
 - d) Vollzug und Transparenz

Empfehlungen/Vorschläge

1. Verbesserung der Lesbarkeit der Gesetze
2. Beschränkung der Basis-Rechtsakte auf Basis - Regelungen
3. Beschränkung von Auslegung-Leitlinien auf einen Auslegungsrahmen
4. Abschaffung der Struktur der Zahlungsansprüche
5. Die Liberalisierung der Agrarmärkte muss mit einer umfassenden Rechtsfolgenbewertung durch den EU-Gesetzgeber einhergehen
6. Reduktion des Verwaltungsaufwandes für den Landwirt
7. Reduktion der Anlastungsrisiken zur Erhöhung der Gestaltungsfreiräume der Mitgliedstaaten

* Rapporteur général, Prof. Dr., Universität Göttingen, e-mail: iflr@jura.uni-goettingen.de

** Kommission I, XXVIII. Europäischer Agrarrechtskongress – 9-12. September 2015 Potsdam (Deutschland) organisiert unter der Leitung des C.E.D.R. durch die Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht.

José MARTÍNEZ*
Következtetések**
(I. Bizottság)***

Piacszervezés: jogi keretek és átültetés

1. A Közös Agrárpolitika értékelése

2. Javaslatok/ Ajánlások

- a) Jogtechnika
- b) Közvetlen kifizetések
- c) Az agrárpiac liberalizálása
- d) Végrehajtás és átláthatóság

Ajánlások/Javaslatok

- 1. A törvények olvashatóságának javítása
- 2. Az alap jogi aktusok alapszabályozásra korlátozódnak
- 3. Értelmezési irányvonalak egy értelmezési kereten belül maradjanak
- 4. Kifizetési követelések struktúrájának megszüntetése
- 5. Az agrárpiacok liberalizálásának egy átfogó jogkövetkezmény értékeléssel az EU jogalkotón keresztül kellene történnie
- 6. A földművesek adminisztrációs költségeinek csökkentése
- 7. A megterhelési rizikók csökkentése a tagállamok szabadságának az emeléséhez

* Rapporteur général, Prof. Dr., Universität Göttingen, e-mail: iflr@jura.uni-goettingen.de

** Kommission I, XXVIII. Europäischer Agrarrechtskongress – 9-12. September 2015 Potsdam (Deutschland) organisiert unter der Leitung des C.E.D.R. durch die Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht.

*** Fordította: Hornyák Zsófia, dr. jur., egyetemi tanársegéd, ME ÁJK Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: johgzs@uni-miskolc.hu

János Ede SZILÁGYI*
Conclusions**
(Commission II)

I. Assessment and explanation

1. General part: the development of rural areas

One of the essential purposes of the EU's rural development policy is to maintain the rural communities. By virtue of Article 4 c) of Regulation (EU) 1305/2013: *"Within the overall framework of the CAP, support for rural development... shall contribute to achieving the following objectives:... [c] achieving a balanced territorial development of rural economies and communities including the creation and maintenance of employment"*. This purpose of the regulation is acceptable because rural population is continuously decreasing in almost every country. However, the decrease of the agricultural lands' quantity in comparison with real estate used for other purposes is a typical feature in numerous countries as well.

According to Regulation 1305/2013/EU, the approval of national and regional development programs was underway during the assessed period. Because of this delay, the adoption of detailed national legislations begins in numerous Member States nowadays. Therefore, the conclusions of this commission in connection with the national implementation of the EU rural development policy may often be partial. Taking these into consideration, the following findings concerning the new rural development period of the EU in 2014-2020 are highlighted:

1.1. There is the necessity to build a stronger integration between urban and rural areas. This could be the proper basis of a sustainable land management policy.

1.2. National and regional rural development programs create a good opportunity for states and regions to determine their special demands.

1.3. In connection with the implementation of national and regional rural development programs, the essential element is how the Member States and beneficiaries can provide their contributions to the co-financing of the EU's rural development program.

1.4. There is a growing emphasis in the national and regional rural development programs to introduce measures promoting nature conservation, environmental protection and sparing of natural resources (e.g. soil, water) as well as the support of women or young farmers.

1.5. The maintenance and development of rural community has a significant role in the rural development programs.

* Rapporteur général, PhD associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Civil Sciences, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: civede@uni-miskolc.hu

** Commission II, XXVIII. European Congress on Rural Law – 9-12 September 2015 Potsdam (Germany) organised under the direction of the C.E.D.R. by the German Society for Agricultural Law

As for the countries outside of the EU, there are plenty of measures which are similar to the initiatives in the EU's rural development policy.

2. Cross-border acquisitions and acquisitions of agricultural land by non-agricultural capital

On 17.01.2014, the CEDR Management Board created three working groups to develop the three perspectives proposed by the representative of the EU Commission in Berlin. One of these groups was established in order "*to work on the subject of land property and territory protection*". The late Honorary President of the CEDR, Prof. Hudault was member of this working group.

As an introduction to the topic, it is worth stressing that the situation when the local (e.g. rural) communities cannot have a proper access to their natural resources (e.g. land, water) may result in a serious social crisis.

As regards rural (agricultural) communities, Article 39 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) refers to the so-called 'agricultural community', the CJEU jurisdiction concerning ownership of agricultural lands mentions 'permanent agricultural community', Article 4 of regulation 1305/2013/EU uses the term of 'rural communities'. It is important to analyse the relationship between the definition of rural communities and agricultural communities in the rural development documents and in the land law documents (e.g. in the jurisprudence of the CJEU). Are these categories the same or only similar? What does it mean 'rural community'? It means a fix and constant community (e.g. a kind of indigenous people) or rather a dynamic and fast varying population? Which type is supported by the EU rural development law, and which one can be protected by the national land law of the Member States?

Cross-border acquisitions of agricultural lands and forests, and – if the national law knows this category – also of agricultural holdings (hereinafter referred to all of them as 'agricultural land' or 'land'), furthermore, the acquisition of agricultural lands by non-agricultural capital affect the maintenance of rural (agricultural) communities, and they are regulated quite differently in every country.

As regards the maintenance of rural (agricultural) communities, certain international documents (e.g. UN General Assembly, A/HRC/13/33/Add.2) contain the demand that lands should be cultivated by local people (connecting this among others with the concept of sustainable development). In the EU law, Article 39 (1) point b) of the TFEU rules to ensure a fair standard of living for the agricultural community. The Court of Justice of the European Union (CJEU) regards the objectives of national agricultural land policy such as (a) to preserve a permanent agricultural community, (b) that the land should belong to persons wishing (and being capable) to farm it, (c) the possibility to counteract speculative land acquisition, etc. to be conform to the TFEU and to pursue an objective in the public interest. With certain restrictions, the CJEU regards the assurance that agricultural property be occupied and farmed predominantly by the owners to be an objective in the public interest.

Beside the inland land transfer, also the cross-border acquisition plays a more and more important role in the ownership and/or the use of agricultural lands and holdings (hereinafter together referred to as cross-border acquisition). However, it is

worth emphasizing that the distinction between internal and cross-border acquisitions cannot be exact. According to the national reports, cross-border acquisition primarily means the situation in which citizens and legal entities of a country (hereinafter referred to as 'foreigners' or 'investors') gain the ownership or long-term use of an agricultural land situated in another country (hereinafter referred to as 'target' country or area). The goals of this acquisition can be various: (a) to produce agricultural products, (b) to speculate on the land market, (c) others, (d) the combination of points (a)-(c). In a wider sense, the situation in which foreigners establish legal entities in the target country and gain the lands of the target country may be regarded as cross-border acquisition as well. In the EU law, this interpretation of a cross-border acquisition could become quite difficult due to the forms of the European Cooperative Society (SCE) and the European Company (SE). Otherwise, it is worth noticing that in the EU law, the 'cross-border' element with regard to land acquisitions has been typically assessed in the frame of preliminary ruling procedures.

In numerous countries, there is an acceptable interest to get to know transparently the ownership background of the legal entities which own and use agricultural lands in these countries. Therefore and additionally, the states are supposed to have access to the information and to operate proper registers in order that they may assess the status of cross-border acquisitions in their territories properly. However, comprehensive land registers are also the basis for the proper development of rural areas and for the improvement of environmental conditions.

The cross-border acquisition may have a strong relationship with the phenomenon of 'acquisition of agricultural lands for non-agricultural purposes', nevertheless, it is worth emphasizing that they are definitely not the same. However, nowadays, the border between agricultural and non-agricultural activities is not so strict.

Numerous parts of the world are affected by the so-called land-grabbing process, which essentially means large-scale cross-border leases or acquisitions of agricultural lands by private and state investors. In this process, certain countries and regions typically appear as investors, while others as target areas. The national reporters of the present CEDR congress did not regard the cross-border acquisition in their countries as part of the land-grabbing.

In the EU, in the majority of countries having acceded to the EU in 2004 or afterwards (hereinafter new EU Member States), the moratorium upon which the agricultural land acquisition of other Member State (MS) citizens and legal entities could legally be restricted, has expired. Afterwards – allowing the principles of the freedom of establishment and the free movement of capital out of the four freedoms of the EU to evolve (and in certain situations even the application of Article 17 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union may be raised) – the new EU MSs are obliged to let every EU MS citizen and legal entity to acquire land under the same terms as their own citizens, legal entities. In this situation however, serious conflicts may arise out of the fact that there is a significant difference between the land prices of the old and the new EU MSs. Taking these price-differences into consideration, numerous new MSs have introduced restricting measures concerning cross-border acquisition and acquisitions for non-agricultural purposes applying the legislation and practice of some old MSs as a role model. Nevertheless, in 2015, the EU Commission submitted infringement procedures only against new MSs (e.g. Bulgaria, Hungary, Latvia,

Slovakia). In cases when the EU Commission initiated infringement proceedings against the new MSs because of such MS restrictions that already exist in old MSs, the action of the EU Commission can raise concerns, and may be regarded discriminative.

Besides, infringement procedures may be initiated later against an old MSs as well; e.g. any other MS may directly initiate the infringement procedure against a MS that uses a restriction in the land market that is not – according to the CJEU – in compliance with the EU law. The situation definitely refers to some uncertainty in the land law policy in the EU. The question may be solved in different ways; here, we draw the attention to four possible solutions: [a] The EU ceases to apply the four fundamental freedoms with regard to the land policy of the MSs. This step would mean in a way the easing of the integration. [b] Those MSs which introduced restrictions in their land market, liberalize the rules of their land market or introduce more liberal rules. Obviously, this may severely hurt the interests of the citizens of these MSs, and may lead to land-grabbing with regard to the land markets of the new MSs. [c] The debate may be solved in a simple political way: i.e. the case may be forgotten, e.g. based on a political background-deal. In this case, there is no guarantee that the question would not arise later again, or that someone (basically anyone) does not bring the question in front of the CJEU in the frame of a preliminary procedure, basically circumventing the background-deal of the politicians (i.e. of the EU Commission and the given MSs). [d] We move in the direction of further regulation, even modifying the primary legislation of the EU if necessary. This may cease the uncertainty and deepen the integration; on the other hand, it may be interpreted as giving up a certain part of the sovereignty.

However, the cross-border acquisition of agricultural lands and the acquisition of agricultural lands for non-agricultural purposes raise topical legislative issues also in the old MSs of the EU; e.g. in Germany, in Austria, or in the UK (especially in Scotland). This question is mostly ignored in countries where – compared to other MSs – the land prices are high (the Netherlands, Belgium).

As regards the countries outside of the EU, different forms of legislations concerning cross-border acquisition (e.g. Argentina, Brazil) or acquisition of agricultural lands for non-agricultural purposes (e.g. Norway) exist. It is worth noticing that the jurisdiction of the US federal appellate court in connection with states legislation concerning corporate ownership has significant similarity to the practice of the CJEU regarding the land law of the MSs.

II. Recommendations

1. Recommendations for the decision makers (EU institutions and countries' parliaments and governments)

1.1. General recommendations concerning rural areas and, especially, Regulation 1305/2013/EU

1.1.1. A sustainable and integrative land law policy is to be established in order to create harmony between urban and rural areas (agricultural territories).

1.1.2. Properly integrated, real-time and comprehensive database at national and/or regional, local level may help to maintain both rural areas (agricultural territories) and the environment as well.

1.1.3. Further measures are to be imposed to stop the depletion of the rural population and the decrease of agricultural lands.

1.2. The cross-border acquisition of agricultural lands and the acquisition of agricultural lands for non-agricultural purposes

As to cross-border and non-agricultural acquisition of agricultural lands, beware that Commission II has discussed the following conclusions, without having arrived to a final version of recommendations. Therefore, our recommendations and conclusions are rather of a problem-detecting nature, and we ask you to consider them as being a draft, not reflecting the univocal standpoint of all present.

- (a) with regard to the agricultural land price differences in the EU, and in order to avoid the possibility of land-grabbing;
- (b) with the regard to the uncertainties arising in the land policy in the EU;
- (c) respecting the sovereignty of the Member States;
- (d) enabling to take into consideration the differing features of the individual Member States to a proper extent;
- (e) ensuring to handle the EU's natural and legal persons in a non-discriminative way;
- (f) promoting to deepen the European integration further and to decrease euro-scepticism.

We recommend the decision-makers to assess the followings:

1.2.1. There is a rising demand vis-à-vis the EU legislation to deal with the creation of special rules on agricultural lands, proceeding from the relevant jurisprudence of the CJEU, developing and – if necessary – amending it.

1.2.2. Agricultural land, just like water, may not become the object of commercial transactions in a classical sense, therefore, the principles of the freedom of the capital and of the free movement of persons shall not apply without restrictions in the case of agricultural land.

1.2.3. According to the existing contractual texts and the corresponding CJEU jurisprudence, certain public interest objectives may be applied by the MSs on their own decision.

1.2.4. Legal norms have to determine those public interest objectives which can be called up when restricting the free movement of capital and persons with regard to agricultural lands; particularly the followings:

1.2.4. a. to maintain the rural and the agricultural population

1.2.4. b. to counteract speculations

1.2.4. c. agro-productional use of agricultural lands in a broader sense

1.2.4. d. national security (i.e. to have an overview about who owns and uses the land of the given Member State)

1.2.4.e. etc.

1.2.5. In the frame of the new regulation, several notions have to be determined properly, such as the agro-productional use of agricultural lands in a broader sense.

1.2.6. As to the acquisition of agricultural lands, we deem it important to regulate, inter alia, the following measures as proportional restrictions:

1.2.6.a. The introduction of a regulation similar to the Disclosure Act already functioning in the USA, according to which states could require any foreign natural and foreign legal person who acquires or transfers any interest in agricultural land to report that transaction to a given national authority within a certain time. The situation in which foreigners establish legal entities in the target country and gain the lands of the target country may be regarded as cross-border transaction as well; (see in detail US Report, pp 15-16).

1.2.6. b. The possibility to restrain the ownership acquisition or the use of land by legal persons to certain forms of legal persons, in which the ownership structure is transparent.

1.2.6. c. To enable the prescription that in the case of legal persons who aim at acquiring the ownership or use of agricultural lands, the significant interest of these persons shall be owned by agricultural producers fulfilling the requirements below.

1.2.6.d. To enable the prescription that in the case of agricultural producers who aim at acquiring the ownership or use of agricultural lands, these producers have to dispose of an appropriate degree in agriculture and/or of a certain practice in agricultural activity.

1.2.6. e. To enable the prescription of agro-productional use of lands in the case of ownership and use of agricultural lands.

1.2.6. f. To enable the prescription of self-production in the case of agricultural producers who aim at acquiring the ownership or use of agricultural lands.

1.2.6. g. To enable to introduce the procedure of prior authorisation for the acquisition of agricultural lands.

1.2.6. h. To enable to counteract simulated or sham contracts, e.g. introducing the local land committees in the procedure of prior authorisation for the acquisition of agricultural land.

1.2.7. To suspend the infringement procedures against the New Member States until realisation of the measures in Point 1.2.

2. The recommendations of the general reporter for CEDR

1. The CEDR shall take further part in the realisation of the above proposals.
2. Because several national reports adverted to the important role of the water, in a future research, the status of other natural resources, especially of water, are to be analysed by the CEDR focusing on how rural communities access to their resources. The national rural development programs deal with numerous aspects of water; e.g. in connection with climate change, agricultural irrigation or risk-management. Agricultural insurance policies also have a strong relationship with water management in rural areas.

SZILÁGYI János Ede*
Következtetések**
(II. Bizottság)***

I. Értékelés és magyarázat

1. Általános rész: a vidéki területek fejlődése

Az EU vidékfejlesztési politikájának egyik jelentős célkitűzése a vidéki közösségek megtartása. Az 1305/2013/EU rendelet 4. szakaszának c) pontja értelmében: „A KAP átfogó keretén belül a vidékfejlesztés támogatásának... az alábbi célkitűzések megvalósításához kell hozzájárulnia:... [c] a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve.” A rendelet ezen célkitűzése alátámasztható, hiszen a vidéki népesség szinte minden országban folyamatosan csökken. Azonban a más célra hasznosított ingatlanokkal összevetve, a mezőgazdasági földek minőségének csökkenése is tipikus jelenség számos országban.

Az 1305/2013/EU rendelet szerint, a nemzeti és a regionális vidékfejlesztési programok jóváhagyása folyamatban volt az értékelt időszakban. E késedelem miatt számos tagállam esetében még csak most kezdődik meg a részletes nemzeti joganyag elfogadása. Így jelen bizottság EU vidékfejlesztési politikájának nemzeti átültetésére vonatkozó konklúziói több helyen csak részlegesen lehetnek. Mindezeket figyelembe véve, az EU 2014-2020 időszakra vonatkozó új vidékfejlesztési programja kapcsán az alábbi megállapítások emelendők ki:

1.1. A városi és vidéki térségek között egy mélyebb integráció kiépítése szükséges. Ez megfelelő alapja lehetne egy fenntartható földgazdálkodási politikának.

1.2. A nemzeti és a regionális vidékfejlesztési programok remek lehetőséget teremtenek az államoknak arra, hogy meghatározzák speciális igényeiket.

1.3. A nemzeti és a regionális vidékfejlesztési programok átültetése kapcsán a legfontosabb elem annak meghatározása, hogy a tagállamok és a kedvezményezettek hogyan tudnak hozzájárulni az EU vidékfejlesztési programjának társfinanszírozásához.

1.4. A regionális vidékfejlesztési programok egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a természet megőrzését, a környezetvédelmet és a természeti erőforrások (pl. talaj, víz)

* Rapporteur général, PhD egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: civede@uni-miskolc.hu

** Commission II, XXVIII. European Congress on Rural Law – 9-12 September 2015 Potsdam (Germany) organised under the direction of the C.E.D.R. by the German Society for Agricultural Law

*** Fordította: Kocsis Bianka Enikő, dr. jur., doktorandusz, ME ÁJK Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: kocsis.bianka@uni-miskolc.hu

kíméletét elősegítő intézkedések bevezetésében, csakúgy, mint a női, illetve a fiatal gazdálkodók támogatásának terén.

1.5. A vidéki közösségek fenntartásának és fejlesztésének jelentős szerepe van a vidékfejlesztési programokban.

Az EU-n kívüli országok esetén is számos olyan intézkedéssel találkozhatunk, melyek hasonlóak az EU vidékfejlesztési politikájában szereplő kezdeményezésekhez.

2. Határon átnyúló földszerezések és a mezőgazdasági földek nem mezőgazdasági tőke általi megszerzése

2014.01.17-én a CEDR igazgatótanácsa létrehozott három munkacsoportot annak érdekében, hogy a berlini EU Bizottság által kitűzött három távlati célt előmozdítsa. E csoportok egyike azért került megalapításra, hogy „*a földtulajdonnal és a területvédelemmel kapcsolatos munkát*” lásson el. Prof. Hudault, a CEDR legutóbbi tiszteletbeli elnöke tagja volt e munkacsoportnak.

Előjáróban érdemes kihangsúlyozni, hogy az a helyzet, amikor a helyi (pl. vidéki) közösségeknek nincs megfelelő hozzáférésük saját természeti erőforrásaikhoz (pl. föld, víz) könnyen társadalmi válsághoz vezethet.

A vidéki (mezőgazdasági) közösségekre az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 39. cikke ún. `mezőgazdasági népességként` utal, az EUB joggyakorlata a mezőgazdasági földek tulajdonlásával összefüggésben az `állandó mezőgazdasági közösség` fogalmat említi, míg az 1305/2013/EU rendelet 4. cikke a `vidéki közösségek` kifejezést használja e kategóriára. Mind a vidékfejlesztési dokumentumokban, mind a földjogi dokumentumokban (pl. az EUB ítélezési gyakorlatában), fontos a vidéki közösségek és a mezőgazdasági népesség fogalmak közötti kapcsolat elemzése. Azonosak ezek a kategóriák vagy csak hasonlóak? Mit takar pontosan a `vidéki közösség` kifejezés? Egy statikus és változatlan közösséget takar (pl. a helyi lakosok egy típusát), vagy inkább egy dinamikus és gyorsan változó népességet? Melyik típust támogatja az EU vidékfejlesztési joga, és melyiket védi a tagállamok nemzeti földszabályozása?

A mező- és erdőgazdasági földek határon átnyúló szerzése, valamint – amennyiben a nemzeti jog ismeri ezt a kategóriát – a mezőgazdasági üzemek határon átnyúló szerzése (a következőkben mindkét kategóriára `mezőgazdasági földként` vagy `földként` utalunk), továbbá a mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági tőke általi megszerzése szerepet játszik a vidéki (mezőgazdasági) közösségek fenntartásában, és e kérdéseket az egyes országok meglehetősen eltérően szabályozzák.

A vidéki (mezőgazdasági) közösségek fenntartása vonatkozásában bizonyos nemzetközi dokumentumok (pl. ENSZ Közgyűlés, A/HRC/13/33/Add.2) tartalmazzák azt a követelményt, miszerint a földeket a helyi illetőségű embereknek kell megművelniük (ez többek között a fenntartható fejlődés koncepciójához is kapcsolódik). Az uniós jogban az EUMSZ 39. cikk (1) bekezdés b) pontja rögzíti, hogy biztosítani kell a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalát. Az Európai Unió Bírósága (EUB) annak érdekében, hogy megfeleljen az EUMSZ e rendelkezéseinek, valamint hogy biztosítsa a közérdeket szolgáló célok figyelembe vételét, tekintettel van az olyan nemzeti (mezőgazdasági) földbirtok politikai célokra, mint például (a) egy állandó mezőgazdasági közösség megőrzése, (b) a földek olyan személyek általi

birtoklása, akiknek szándékukban áll (és képesek is) megművelni azokat, (c) a spekulatív célú földszerzésekkel szembeni fellépés, stb. Ugyan bizonyos megkötések mentén, de az EUB a közérdeket szolgáló célként tekint arra a törekvésre, miszerint biztosítani kell, hogy a mezőgazdasági ingatlanokat döntően azok tulajdonosai birtokolják és műveljék meg.

A belföldi földforgalmon túl, a határon átnyúló szerzéseknek is egyre nagyobb szerepe van a mezőgazdasági földek és üzemek tulajdonlásának és/vagy használatának kérdésében (a következőkben ezeket együttesen határon átnyúló szerzéseknek nevezzük). Azonban fontos hangsúlyoznunk, hogy a belföldi és a határon átnyúló szerzések közötti különbségtétel nem tényleges. A nemzeti jelentések alapján, a határon átnyúló szerzés első sorban arra a helyzetre utal, amikor valamely ország állampolgárai vagy jogi személyei (a továbbiakban 'külföldiek' vagy 'befektetők') szerzik meg egy olyan mezőgazdasági földnek a tulajdonjogát, vagy hosszú távú használati jogát, amely egy másik ország területén helyezkedik el (a továbbiakban 'cél' ország vagy terület). E szerzések célja különböző lehet: (a) mezőgazdasági termékek termelése, (b) föld piaci spekuláció, (c) egyéb, (d) az (a)-(c) pontok kombinációja. Tágabb értelemben határon átnyúló szerzésnek minősülhet az is, amikor a külföldiek jogi személyeket alapítanak a célországban, melyeken keresztül mezőgazdasági földeket szereznek a célország területén. Az uniós jogban a határon átnyúló szerzések ekképp való értelmezése kissé nehézkes lehet, tekintettel az Európai Szövetkezet (SCE) és az Európai Részvénytársaság (SE) társasági formákra. Továbbá fontos megjegyezni azt is, hogy az uniós jogban a 'határon átnyúló' elem a földszerzések kapcsán az előzetes döntéshozatali eljárás keretében nyer értékelést.

Számos országban elismert érdek fűződik ahhoz, hogy átlátható, megismerhető legyen azon jogi személyek tulajdonosi háttere, amelyek az adott országokban mezőgazdasági földeket tulajdonolnak vagy használnak. Éppen ezért az államokkal szemben elvárás, hogy biztosítsák az ilyen jellegű információkhoz való hozzáférést, illetve hogy az ehhez szükséges nyilvántartást vezessenek, annak érdekében, hogy a területükön zajló határon átnyúló szerzések állapotát megfelelően értékelhessék. Azonban emellett az átfogó földnyilvántartások a vidéki területek megfelelő fejlesztésének, valamint a környezeti állapot javításának is alapul szolgálnak.

A határon átnyúló szerzések szoros kapcsolatban állhatnak a 'mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági célú megszerzésével', mindamellett, hogy ezek hangsúlyozottan nem azonos kategóriák. Ugyanakkor napjainkban nem húzódik éles határ a mezőgazdasági és a nem-mezőgazdasági tevékenységek között.

A világ számos pontja érintett az ún. land-grabbing eljárásban, amely főként a magánszemély, illetve állami befektetők általi nagy arányú mezőgazdasági föld bérletet, illetve földszerzést takarja. Miközben bizonyos országok, illetve régiók tipikusan befektetőkként jelennek meg e folyamatban, addig mások célterületként. Jelen CEDR kongresszus nemzeti jelentéstevői az országukban zajló határon átnyúló szerzéseket nem tekintik a land-grabbing folyamat részének.

Az uniós országok többsége 2004-ben, vagy azt követően csatlakozott az Unióhoz (a továbbiakban új EU tagállamok), az a moratórium pedig, mely alapján a más tagállamok állampolgárai, valamint jogi személyei általi mezőgazdasági földszerzés jogilag korlátozható volt, lejárt. Ezt követően – az EU által kifejlesztett négy alapszabadság közül a letelepedés szabadságát és a tőke szabad áramlását figyelembe

véve (valamint bizonyos esetekben az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének alkalmazása is felmerülhet) – az új EU tagállamok kötelesek a saját állampolgáraikra, illetve jogi személyeire vonatkozó feltételek mellett biztosítani a földszerzést bármely EU tagállam állampolgára, illetve jogi személye számára. Ebben az esetben viszont komoly konfliktusok eredhetnek abból a tényből, hogy jelentős különbség van a régebbi és az új EU tagállamok földárai között. Ebből kifolyólag több új tagállam vezetett be megszorító intézkedéseket a határon átnyúló és a nem-mezőgazdasági célú földszerzések vonatkozásában, mintaként használva néhány régebbi tagállam jogalkotási és alkalmazási gyakorlatát. Azonban ennek ellenére, 2015-ben az Európai Bizottság csak új tagállamokkal (pl. Bulgária, Magyarország, Lettország, Szlovákia) szemben kezdeményezett kötelezettségzegési eljárást. Azokban az esetekben pedig, amikor a Bizottság olyan megszorító intézkedés miatt indított kötelezettségzegési eljárásokat az új tagállamokkal szemben, amelyek a régebbi tagállamokban már léteztek, a Bizottság lépése problémákat vethet fel, és diszkriminatívnak minősíthető. Mindamellett, kötelezettségzegési eljárás később is megindítható a régebbi tagállamokkal szemben; pl. bármely tagállam közvetlenül megindíthatja egy másik tagállammal szemben az eljárást, amennyiben az olyan megszorításokat alkalmaz a földpiacon, amely – az EUB gyakorlata alapján – nincs összhangban az uniós joggal. Ez a helyzet határozottan rámutat az uniós földbirtok politika néhány bizonytalanságára. A kérdés többféleképpen is megoldható; azonban a figyelmet most négy lehetséges megoldásra összpontosítjuk: (a) Az EU a tagállami földbirtok politikák tekintetében felhagy a négy alapszabadság alkalmazásával. Ez a lépés az integráció lazulása felé mutatna. (b) Azok a tagállamok, amelyek megszorításokat vezettek be földpiacon, liberalizálják a földpiacok szabályozását, vagy liberálisabb szabályokat vezessenek be. Ez nyilvánvalóan számos ponton sértheti e tagállamok állampolgárainak érdekeit, és az új tagállamok földpiacain pedig a land-grabbing folyamatának térnyeréséhez vezethet. (c) A vita egyszerűen politikai úton is megoldható: azaz szemet lehetne hunyni az eset felett, pl. egy politikai háttér-döntés alapján. Ebben az esetben nincs arra garancia, hogy ez a kérdés később nem merül fel ismét, vagy arra, hogy valaki (lényegében bárki) nem terjeszti a kérdést az EUB elé egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében, így játszva ki a politikusok (azaz a Bizottság és az adott tagállam) által hozott háttér-döntést. (d) A továbbiakban beavatkozunk a jogalkotási folyamat irányításába, ha az szükséges, akár az elsődleges uniós joganyag módosításával. Ez feltehetően megszünteti a bizonytalanságokat, és elmélyíti az integrációt; másrészt viszont akár úgy is értelmezhető ez a lépés, mint a szuverenitás egy bizonyos részének feladása.

Azonban a mezőgazdasági földek határon átnyúló, illetve nem-mezőgazdasági célú szerzése az EU régebbi tagállamaiban is aktuális jogalkotási kérdéseket vetnek fel; pl. Németországban, Ausztriában, vagy az Egyesült Királyságokban (különösen Skóciában). E kérdéskört leginkább azok az országok hagyják figyelmen kívül, amelyekben – a többi tagállamhoz képest – alacsonyak a földárak (Hollandia, Belgium). Az EU-n kívüli országokban különböző formái léteznek a határon átnyúló szerzésekre (pl. Argentína, Brazília), illetve a mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági célú megszerzésére (pl. Norvégia) vonatkozó szabályozásnak. Érdemes megjegyezni ehelyütt, hogy jelentős hasonlóság figyelhető meg az Egyesült Államok szövetségi fellebbviteli bíróságának a jogi személyek tulajdonára vonatkozó állami jogalkotással

kapcsolatos ítélkezési gyakorlata, és az EUB a tagállamok földszabályozására vonatkozó gyakorlata között.

II. Javaslatok

1. Javaslatok a döntéshozók (uniós intézmények valamint nemzeti parlamentek és kormányok) számára

1.1. A vidéki területekre vonatkozó általános ajánlások, valamint különösen az 1305/2013/EU rendelet

1.1.1. A városi és a vidéki területek (mezőgazdasági területek) közötti egyensúly megteremtése érdekében egy fenntartható és integratív földbirtok politikát kell kialakítani.

1.1.2. A megfelelően integrált, valós idejű és átfogó jellegű adatbázis működtetése nemzeti és/vagy regionális, helyi szinten is elősegítheti mind a vidéki területek (mezőgazdasági területek), mind pedig a környezet fenntartását.

1.2. Határon átnyúló földszerzések és a mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági célú megszerzése

A határon átnyúló földszerzések és a mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági célú megszerzése kapcsán a II. Bizottság ugyan megvitatta a következő konklúziókat, azonban tartózkodott attól, hogy elkészítse a javaslatok végső verzióját. Így a mi javaslataink, illetve konklúzióink inkább probléma feltáró természetűek, és azt szeretnénk elérni, hogy előzetes tervezetként vegyék figyelembe őket, és nem pedig a konferencián jelenlévők egyhangú álláspontjának visszatükrözéseként.

(a) tekintettel az EU-ban fennálló mezőgazdasági földek árkülönbségére, és annak érdekében, hogy elkerüljük a land-grabbing folyamat elterjedésének lehetőségét; (b) tekintettel az EU-ban felmerülő földszabályozási bizonytalanságokra; (c) a tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartása mellett; (d) a szükséges mértékben lehetővé téve az egyes tagállamok különböző jellemvonásainak figyelembevételét; (e) biztosítva az uniós természetes és jogi személyek diszkrimináció mentes kezelését; (f) támogatva az európai integráció további elmélyítését, valamint az euroszkepticizmus csökkentését.

A döntéshozóknak a következők értékelését javasoljuk:

1.2.1. Egyre növekvő igény jelentkezik az uniós jogalkotással szemben, arra hogy az EUB vonatkozó ítélkezési gyakorlatából kiindulva, annak továbbfejlesztésével, illetve – ha az szükséges – módosításával alkosson speciális szabályozást a mezőgazdasági földekre.

1.2.2. A mezőgazdasági föld, hasonlóan a vízhez, nem tehető a kereskedelmi ügyletek tipikus tárgyává, ebből kifolyólag esetükben a tőke- és személyek szabadságának alkalmazása nem lehetséges korlátozások nélkül.

1.2.3. Figyelemmel a hatályos szerződéses rendelkezésekre és az EUB vonatkozó ítélkezési gyakorlatára, bizonyos közérdekű célok megvalósíthatók, ha az adott tagállam ezzel élni kíván.

1.2.4. A jogi normákban rögzíteni kell azokat a közérdekű célokat, amelyekre hivatkozással a mezőgazdasági földek vonatkozásában korlátozható a tőke-, és a személyek szabadsága. Ilyen célok lehetnek különösen:

1.2.4. a. a vidéki- és agrár közösségek fenntartása

1.2.4. b. spekulációval szembeni fellépés

1.2.4. c. a mezőgazdasági földek mezőgazdasági célú felhasználása

1.2.4. d. nemzetbiztonság (vagyis annak biztosítása, hogy a tagállam egy átfogó képet kapjon arról, hogy a területén fekvő földeket pontosan kik használják)

1.2.4. e. stb.

1.2.5. A szabályozásban számos fogalmat kell tisztázni, így például, hogy tágabb értelemben véve mi minősül a mezőgazdasági földek mezőgazdasági célú felhasználásának.

1.2.6. A mezőgazdasági földek megszerzésével kapcsolatban többek között a következő intézkedések arányos korlátozásokként történő szabályozását tartjuk fontosnak:

1.2.6. a. Hasonló szabályozás bevezetése, mint az USA-ban már hatályban lévő Disclosure Act-ben foglaltak, amely alapján az állam megkövetelheti, hogy meghatározott időn belül a külföldi természetes és jogi személyek jelentsek be egy meghatározott tagállami hatóságnak, ha mezőgazdasági földdel kapcsolatban valamilyen részesedést szereznek vagy ruháznak át. A határon átnyúló ügyletek közé sorolható az a helyzet is, amikor külföldi személyek jogi személyeket alapítanak a célországban, és azokon keresztül jutnak ott földhöz (a további részleteket lásd: US jelentés, 15-16. o.).

1.2.6. b. A jogi személyek azon formáira korlátozható a föld tulajdon-, illetve használati jogának jogi személyek általi megszerzésének lehetősége, amelyeknek tulajdonosi struktúrája átlátható.

1.2.6. c. Előírható, hogy a mezőgazdasági földek tulajdon-, illetve használati jogának megszerzését célul kitűző jogi személyekben az alább részletezett követelményeknek megfelelő mezőgazdasági termelőknek kell meghatározó részesedéssel rendelkeznie.

1.2.6. d. A mezőgazdasági földek tulajdon-, illetve használati jogának megszerzését célul kitűző mezőgazdasági termelővel szemben előírható megfelelő mezőgazdasági szakképzettség és/vagy mezőgazdasági gyakorlat.

1.2.6. e. A mezőgazdasági földek tulajdonlása illetve használata esetén előírható a föld kizárólagosan mezőgazdasági célra történő felhasználása.

1.2.6. f. A mezőgazdasági termelővel szemben, aki a mezőgazdasági földek tulajdon-, illetve használati jogának megszerzését tűzi ki célul, előírható, hogy a földet maga használja.

1.2.6. g. A földszerzés kapcsán működtethető az előzetes közigazgatási engedélyezés rendszere.

1.2.6. h. Lehetséges a színlelt vagy csalárd szerződésekkel (zsebszerződésekkel) szembeni fellépés; például azáltal, hogy a földszerzéshez kapcsolódó előzetes közigazgatási engedélyezési eljárásba bevonják a helyi földbizottságokat.

1.2.7. Az 1.2. pontban részletezett intézkedések bevezetéséig fel kell függeszteni a kötelezettségességi eljárást az új tagállamokkal szemben.

2. A CEDR általános jelentéstevőjének javaslatai

1. A fent részletezett javaslatok realizálásában a CEDR-nek továbbra is szerepet kell vállalnia.

2. Miután számos nemzeti jelentés utal a víz kiemelkedő szerepére, a jövőbeni kutatások folyamán a CEDR-nek elemeznie kell egyéb természeti erőforrások, különösen a víz állapotát, fokozott figyelmet fordítva arra, hogy a vidéki közösségek hogyan férhetnek hozzá saját erőforrásaikhoz. A nemzeti vidékfejlesztési programok a víz számos aspektusával foglalkoznak; pl. a klímaváltozás, a mezőgazdasági öntözés, vagy a kockázatkezelés összefüggésében. A mezőgazdasági biztosítási politika szintén szoros kapcsolatban áll a vidéki területek vízgazdálkodásával.

Alessandra DI LAURO* – Luc BODIGUEL**
Conclusions***
(Commission III)

1. Aller au-delà des frontières

Nos travaux nous semblent avoir été animés par une première ligne de réflexion et d'évolution du droit qui peut être synthétisée par le slogan: „*Aller au-delà des frontières.*” Nous allons tenter d'expliquer ce que nous entendons par cette idée: tous les rapports nationaux nous semblent montrer l'impossibilité de limiter notre regard aux seuls enjeux et frontières nationaux. D'ailleurs, l'actualité elle-aussi, confirme cette porosité du monde et de ses frontières. Cette porosité est dans les faits, que l'on considère le climat, l'environnement, les ressources naturelles, les besoins fondamentaux, où la nécessité d'une approche juridique sans frontière a toujours été évidente, ou que ce soit pour la sécurité alimentaire, les baux ruraux, les contrats de production et de cession de produits agricoles, où l'approche nationale a été souvent privilégiée. Cette porosité conduit à s'interroger sur la rigidité ou la flexibilité des branches du droit, des lois et des contrats et sur l'opportunité de suivre des logiques de soft ou de hard law.

Suggestion de la Commission III: traiter les grandes questions juridiques d'actualité en prenant en considération la diversité des approches culturelles et juridiques des différents pays, ainsi que les répercussions globales des décisions et règles locales.

2. Cheminer avec la science

Une seconde ligne de réflexion peut émerger au regard des nombreuses discussions autour des OGM, de la brevetabilité, du changement climatique, et du risque en agriculture. Elle concerne les rapports entre le droit et la science. Le droit semble courir derrière les modèles, comme les autorités publiques continuent d'attendre les expertises scientifiques pour décider. Dans la même ligne, est souvent pointée du doigt la difficulté de mettre en place une expertise neutre et professionnelle, même lorsqu'il s'agit d'experts officiels. Pour autant, il ne faut pas conclure que le droit doit „*faire ou se faire*” sans la science. Nous avons besoin de données scientifiques. Plusieurs questions ressortent alors pour les juristes: comment ne pas courir derrière les modèles et les expertises? Comment éviter que le droit ne soit placé sous la camisole de la science? Comment gérer les éventuels conflits de droit entre protections globales et

* Rapporteur général, Professeur à L'Université de Pise, Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-ambientali

** Rapporteur général, Chargé de recherche au CNRS, Laboratoire DCS, UMR 6297 Université de Nantes/CNR

*** Commission III, XXVIII. Congrès européen de droit rural – 9-12 septembre 2015 Potsdam (Allemagne) organisé sous la direction du C.E.D.R. par la Société Allemande de Droit Agraire

décisions locales ou éviter les dérives d'une trop forte standardisation, la simple application d'une hiérarchie des normes n'étant, à ce titre, plus suffisante.

Suggestion de la Commission III: continuer à s'interroger sur le rôle du droit face à l'expertise scientifique, sur les moyens de les relier sans les asservir.

3. Ethique et droit social en agriculture

Une thématique qui nous semble devoir trouver un espace plus important dans nos rencontres est celle de la recherche de solutions juridiques, sociales et éthiques plus partagées, sur le travail en agriculture. Ce problème du dumping social est, comme on le sait, important et généralisé. L'expression peut être utilisée tant pour faire référence aux pays dans lesquels il existe des conditions de travail considérées comme moins respectueuses des droits de l'homme, que pour des prestations de services transfrontalières utilisant une main d'oeuvre à faible rémunération ou pour la délocalisation de production vers des pays et régimes juridiques plus favorables. On a tendance à considérer le phénomène dans le domaine industriel ou du bâtiment mais il est de plus en plus présent et visible en agriculture. De ce fait, se pose la question de l'abaissement des niveaux de protection des pays les plus protecteurs, ainsi et surtout que celle relative à un véritable système harmonisé de protection sociale et de droit du travail européen, voire au recours à des approches plus souples relevant de la soft law.

Suggestion de la Commission III: réfléchir sur les dangers liés à la recherche d'un abaissement des niveaux de protection sociale des pays les plus protecteurs et sur les conséquences d'un véritable système harmonisé de protection sociale et de droit du travail pour éviter le dumping social.

Alessandra DI LAURO* – Luc BODIGUEL**
Következtetések***
(III. Bizottság)****

1.1. Túllépni a határokon

Munkánk első részét, úgy néz ki, a jog fejlődése és gondolkodása indította, amely összhangban állhat a „*Túllépni a határokon*” szlogennel. Megpróbáljuk elmagyarázni, hogy mit értünk ezen elképzelés alatt: úgy fest, hogy minden nemzeti jelentés megpróbálja számunkra bemutatni, hogy nézetünket nem lehet kizárólag a nemzeti problémákra és határookra korlátozni. Egyébként az elképzelés aktualitása is megerősíti a világnak és határainak porózus jellegét. Ez a porózus jelleg a tényekben rejlik, amikor figyelembe vesszük a klímát, a környezetet, a természeti erőforrásokat, az alapvető szükségleteket – ahol a határok nélküli jogi megközelítés mindig is egyértelmű volt – vagy pedig az élelmiszerbiztonságot, a mezőgazdasági bérleti szerződéseket, a termelési szerződéseket és a mezőgazdasági termékek értékesítését – ahol a nemzeti megközelítés gyakran előnyben részesült. Ez a porózus jelleg vezet a jogágak, jogok és szerződések rugalmasságának vagy merevségének elemzéséhez és a *soft* vagy *hard law* logikája követésének lehetőségéhez.

A III. számú Bizottság javaslata: az aktuális nagy jogi kérdéseket úgy kell kezelni, hogy közben a különböző országok sokféle kulturális és jogi megközelítései, valamint a helyi döntések és szabályok globális hatásai figyelembe vételre kerüljenek.

1.2. Együttfejlődni a tudománnyal

A gondolatmenet második eleme a GMO, a szabadalmaztathatóság, a klímaváltozás és a mezőgazdasági kockázat körüli számtalan vitákból ered. E gondolatmenet a jog és a tudomány közötti kapcsolatokkal foglalkozik. Úgy tűnik a jog a mintákat követi, mivel a hatóságok továbbra is a tudományos szakvéleményekre várnak. Ezzel összhangban gyakran mutatnak egy semleges és professzionális szakvélemény biztosításának nehézségére még akkor is, amikor hivatásos szakemberekről van szó. Azonban akkor se kell arra a következtetésre jutni, hogy a jog a tudomány nélkül „*működik vagy alkotja magát.*” Szükségünk van a tudományos adatokra. Akkor a jogászok számára számos kérdés merül fel: hogyan lehet figyelmen kívül hagyni

* Rapporteur général, Professeur à L'Université de Pise, Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-ambientali

** Rapporteur général, Chargé de recherche au CNRS, Laboratoire DCS, UMR 6297 Université de Nantes/CNR

*** Commission III, XXVIII. Congrès européen de droit rural – 9-12 septembre 2015 Potsdam (Allemagne) organisé sous la direction du C.E.D.R. par la Société Allemande de Droit Agraire

**** Fordította: Seres Eszter Lilla, dr. jur., doktorandusz, ME ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, e-mail: eszter.seres.92@gmail.com

a mintákat és szakvéleményeket? Hogyan kerülhető el, hogy a tudomány ne fossa meg a jogot mozgásterétől? Hogyan kezelhetőek a lehetséges konfliktusok a jog, valamint az átfogó védelmek és a helyi döntések között, vagy hogyan kerülhetőek el egy túl erős standardizáció negatív hatásai tekintettel arra, hogy a normák hierarchiájának egyszerű alkalmazása ennek fényében már nem elégséges.

A III. számú Bizottság javaslata: tovább kell gondolni a jog szerepét a tudományos szakvéleményekkel szemben összekötve őket anélkül, hogy egymásnak alá lennének vetve.

1.3. Etika és szociális jog a mezőgazdaságban

A tematika, amelynek nagyobb teret kell biztosítani találkozónkon, a jobban megosztott jogi, szociális és etikai megoldások kutatása a mezőgazdasági munkavállalás területén. Ahogy azt tudjuk, a szociális dömping problémája fontos és általánosított. A kifejezést a munkavégzés feltételeiben az emberi jogokat kevésbé figyelembe vevő országokra történő hivatkozásnál lehet használni, ahol a határokon átnyúló szolgáltatások nyújtásához olcsóbb munkaerőt alkalmaznak vagy pedig a termelést a számukra kedvezőbb országokba és jogrendszerekbe helyezik át. Hajlandóak vagyunk ezt a jelenséget az ipari vagy építőipari területeken elfogadni, de e jelenség egyre nagyobb mértékben jelen van és látható a mezőgazdaságban is. Ennek következtében felmerül a védelmet előnyben részesítő államok általi újabb védelmek bevezetése csökkentésének kérdése, és mivel különösen vonatkozik ez kérdés a szociális védelemre és az európai munkajog harmonizált rendszerére, amely valóban kapcsolódik a *soft law*hoz fűződő rugalmas megközelítésének alkalmazásához.

A III. számú Bizottság javaslata: tovább kell gondolni a védelmet előnyben részesítő államok általi újabb szociális védelmek bevezetése csökkentésének vizsgálatában rejlő veszélyeket, valamint tovább kell gondolni szociális védelem és az európai munkajog harmonizált rendszerének következményeit a szociális dömping elkerülése érdekében.